



SILVIA CANTONI\*

## LA PROPOSTA FRANCESE SULL'UTILIZZO DEL DIRITTO DI VETO: UN CONTRIBUTO ALLA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA?

SOMMARIO: 1. L'annosa questione della riforma del diritto di veto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. - 2. La nuova proposta francese per gli interventi in caso di «*atrocités de masse*». - 2.1. I vantaggi ed i punti critici del progetto. - 3. Alcune considerazioni finali.

### 1. *L'annosa questione della riforma del diritto di veto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*

La riforma del Consiglio di Sicurezza costituisce una questione su cui la comunità internazionale si confronta ormai dagli anni Novanta, da quando il dissolversi del blocco dei Paesi socialisti e l'emergere di nuove Potenze hanno reso manifesta l'esigenza di rivedere i rapporti di forza disegnati alla Conferenza di Yalta del 1945. Al centro delle discussioni, è noto, vi è l'esigenza di modificare la rappresentanza del Consiglio, attraverso un ampliamento del numero degli Stati che formano l'organo a cui è attribuita l'azione a tutela della pace internazionale. Strettamente connessa a tale esigenza è la questione del potere di veto degli attuali cinque Membri permanenti ed il conferimento di questo diritto ad eventuali nuovi componenti. Le diverse proposte di riforma che si sono succedute negli anni, infatti, spaziano da ipotesi basate sull'attribuzione del diritto di veto a nuovi membri permanenti, quali Germania e Giappone, a progetti incentrati su un aumento più o meno numeroso di membri non permanenti<sup>1</sup>. Alcune di tali ipotesi cercano di riproporre il modello del direttorio degli Stati più potenti, aggiornandolo ai rapporti di forza attuali; altre privilegiano l'obiettivo di una

\* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Torino.

<sup>1</sup> C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino<sup>3</sup>, 2013, p. 292 ss.; P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, 2005; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*<sup>10</sup>, Padova, 2015, p. 81 ss.; S. MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 187 ss.;

rappresentanza a livello regionale; altre ancora, come quella italiana del 1993<sup>2</sup>, ipotizzano meccanismi di rotazione che assicurino la partecipazione di tutti gli Stati e l'introduzione di criteri oggettivi quali, ad esempio, l'appartenenza ad una specifica area geografica o la presenza di fattori demografici ed economici. Un cenno merita, poi, la questione irrisolta della partecipazione dell'Unione europea che sta faticosamente lavorando per la definizione di una politica estera comune ma, non potendo essere membro delle Nazioni Unite a meno di una riforma dell'art. 4 della Carta, allo stato attuale, non può sicuramente aspirare ad un seggio permanente<sup>3</sup>.

La riforma del processo decisionale all'interno del Consiglio di Sicurezza resta, dunque, una questione aperta che continua a presentare diversi aspetti problematici. In questi ultimi decenni, si deve peraltro riconoscere che lo stesso Consiglio di Sicurezza ha lavorato per garantire più trasparenza alla sua azione e per un maggior coinvolgimento degli Stati che non ne fanno parte. A partire dalla fine degli anni Novanta, infatti, sono state diffuse una serie di pubblicazioni sulle procedure decisionali al suo interno che vanno dalla divulgazione del programma di lavoro provvisorio, all'ammissione di osservatori nella fase delle consultazioni informali<sup>4</sup>.

Una tappa significativa nella discussione in atto è stata segnata dal Summit mondiale del 2005 durante il quale gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono nuovamente impegnati a far avanzare il processo di riforma dell'ONU. L'obiettivo era quello di rendere l'Organizzazione in grado di rispondere alle esigenze dell'attuale comunità internazionale, riaffermando la propria autorità nel rispetto dei principi della Carta di San Francisco e ritrovando la propria efficienza. Per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, la risoluzione adottata in tale occasione ribadisce la sua responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>5</sup>. La riforma di questo organo viene considerata un elemento centrale della riforma più generale delle Nazioni Unite. Si auspica che esso diventi più rappresentativo, più dinamico e più trasparente; in particolare, si sottolinea l'esigenza di una maggiore partecipazione ai suoi lavori di tutti gli Stati membri<sup>6</sup>.

Più recentemente, una nuova fase è stata avviata dall'Assemblea Generale, a settembre 2015, con la decisione di organizzare, durante l'attuale settantesima sessione, un ulteriore ciclo di negoziati intergovernativi, iscrivendo nell'ordine del giorno il punto «*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the*

<sup>2</sup> Presentata all'Assemblea Generale il 30 settembre 1993.

<sup>3</sup> Sulla questione si veda N. RONZITTI, *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. int.*, 2008, p. 79 ss.

<sup>4</sup> R. BISMUTH, *Les processus de réforme des Nations Unies*, in E. LAGRANGE, J-M. SOREL (sous la direction de), *Droit des organisations internationales*, Issy-les-Moulineaux Cedex, 2013, p. 109 ss. Tra le pubblicazioni più recenti, si veda la *Note by the President of the Security Council* (S/2010/507 che incorpora e sviluppa quanto già affermato nelle note S/2006/507, S/2007/749, e S/2008/847) dove si riportano le prassi che guidano i lavori del Consiglio e le fonti di documentazione.

<sup>5</sup> GENERAL ASSEMBLY, *2005 World Summit Outcome*, Resolution adopted on 16 September 2005 (A/RES/60/1), punti 146 ss. La risoluzione prevede, tra le diverse misure, anche la soppressione del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria con la cancellazione del Capitolo XIII e la modifica del Capitolo XII della Carta (punto 176). Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria non opera più dal 1994, da quando l'ultimo territorio sotto la sua protezione è diventato indipendente.

<sup>6</sup> *Ibid.*, punti 152 ss.

*Security Councils* e la convocazione del Gruppo di lavoro aperto<sup>7</sup>. Numerose delegazioni hanno salutato questa decisione presa per *consensus* come una decisione “storica”, una decisione “simbolica”, sebbene essa rappresenti la prosecuzione di quanto deciso fin dal 2008 e confermato negli anni successivi<sup>8</sup>. La decisione sembra però assumere un importante valore morale dato che è stata adottata nell'anno del 70° anniversario dell'istituzione delle Nazioni Unite stesse. Come evidenziato dalla Delegazione italiana, a nome del Gruppo «*Uniting for consensus*»<sup>9</sup>, la proposta introduce un elemento tecnico di consultazioni palesi ed aperte a tutti; un approccio costruttivo per una procedura condivisa a fronte di un passato non sempre trasparente.

I brevi cenni ai progetti di riforma che si sono succeduti negli ultimi decenni danno un quadro della rilevanza dell'attuale procedura di veto sull'attività del Consiglio di Sicurezza. Come universalmente rilevato in dottrina, si tratta infatti di una procedura che spesso ostacola la formazione della volontà dell'organo che ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. È noto, infatti, che, per deliberare su una questione non procedurale, è sufficiente che un solo Membro permanente manifesti un voto contrario perché l'atto non possa essere adottato. Le rilevazioni sull'esercizio del diritto di veto mostrano come esso sia drasticamente diminuito a partire dal 1996 rispetto al periodo 1946-1986<sup>10</sup>. Si tratta, tuttavia, di un dato che deve essere letto alla luce di una prassi che dimostra come lo stesso effetto venga spesso raggiunto con la sola minaccia dell'apposizione del veto (il cosiddetto “silent veto”), senza che si arrivi ad una votazione formale. L'efficacia di un'azione del Consiglio di Sicurezza risulta pertanto ancora oggi condizionata dall'approvazione di tutti i Membri permanenti. Si ricordi che questo vincolo può essere superato con l'esercizio da parte di un Membro permanente del diritto all'astensione nell'approvazione di un atto; si consente così allo Stato di dissociarsi dagli effetti della decisione, senza impedirne l'adozione e senza inficiarne la validità. Pur producendo un pregiudizio sull'efficacia della decisione stessa, la procedura di astensione può infatti costituire un valido strumento di compromesso ma non sembra essere oggi in grado di costituire una alternativa di carattere procedurale all'apposizione o alla minaccia del veto.

È in questo quadro che si inserisce il progetto di riforma francese presentato in dettaglio alla riunione ministeriale del 30 settembre 2015, copresieduta dalla Francia e dal Messico<sup>11</sup>. La

<sup>7</sup> General Assembly, *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, 11 September 2015 (A/69/L.92); cfr. anche *Letter* (The President of the General Assembly, 23 October 2015; <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/Security-Council-Reform-23-October-2015-1.pdf>). Per quanto riguarda la convocazione del *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council* si precisa «if Member States so decide» (corsivo aggiunto).

<sup>8</sup> General Assembly decisions 62/557 of 15 September 2008, 63/565 B of 14 September 2009, 64/568 of 13 September 2010, 65/554 of 12 September 2011, 66/566 of 13 September 2012, 67/561 of 29 August 2013 and 68/557 of 8 September 2014.

<sup>9</sup> Sulla posizione del Gruppo, si veda il documento *UN Security Council Reform is Possible* della Rappresentanza permanente italiana presso le Nazioni Unite a New York.

<sup>10</sup> [http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact\\_veto\\_table\\_en.htm](http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm); cfr. anche *Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council*, [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org).

<sup>11</sup> La proposta era stata presentata dal Presidente della Repubblica francese, François Hollande, nel 2013 e ribadita durante la conferenza ministeriale a settembre 2014; *Représentation permanente de la France auprès des Nations*

nuova proposta prevede l'impegno dei cinque Membri permanenti a non utilizzare il diritto di veto nelle decisioni che riguardano genocidi, crimini contro l'umanità e crimini di guerra su vasta scala. La considerazione di base è che, in presenza di questi crimini, non possa essere impiegato uno strumento a tutela di "interessi nazionali vitali" quale è il diritto di veto<sup>12</sup>.

## 2. La nuova proposta francese negli interventi in caso di «atrocités de masse»

La proposta francese<sup>13</sup> auspica la redazione di uno «*statement of principles*» con cui si formalizzi l'impegno a non apporre il veto quando si debba intervenire per fronteggiare situazioni in cui si stanno commettendo crimini internazionali. L'impegno della diplomazia francese è attualmente volto ad affermare tale principio mentre restano incerti e devono essere perfezionati gli aspetti procedurali. Un punto del progetto che viene prospettato come facilmente attuabile è l'identificazione delle circostanze in cui vengono compiuti tali crimini; a questo proposito si richiamano le ormai numerose sentenze dei tribunali penali internazionali, primo fra tutti la Corte Penale Internazionale. Nel disegno francese, in caso di paralisi del Consiglio di Sicurezza, spetterebbe al Segretario Generale dell'ONU constatare l'esistenza di una situazione in cui si stanno perpetrando gravi e massicce violazioni di diritti fondamentali dell'uomo. Si ipotizza che questa pronuncia potrebbe essere sollecitata con diverse procedure: con una richiesta scritta dall'Ufficio del Consigliere Speciale per la Prevenzione del Genocidio delle Nazioni Unite; dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani; da cinquanta Stati membri dell'Assemblea Generale. La giurisprudenza internazionale, secondo la diplomazia francese, assicurerebbe la possibilità di identificare in modo certo la natura dei crimini secondo il diritto internazionale, attribuendo al Segretario strumenti adeguati nell'individuare la condizione per avviare la procedura. Stabilita l'esistenza di una crisi internazionale in cui stanno avvenendo crimini internazionali, le successive decisioni del Consiglio di Sicurezza non potrebbero più essere condizionate dall'apposizione del diritto di veto. Tra le diverse ipotesi, tuttavia, riappare quella di subordinare l'applicazione di questa norma di condotta alla presenza di "interessi vitali nazionali" di un membro permanente. L'esigenza di bloccare pubblicamente la deroga prevista dal nuovo codice di condotta costringerebbe, tuttavia, lo Stato a confrontarsi con la comunità internazionale nel dimostrare

---

Unies à New York, 25 septembre 2014 - AGNU69 - Réunion ministérielle consacrée à l'encadrement veto en cas d'atrocités de masse - Intervention de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international; <http://www.franceonu.org/25-septembre-2014-AGNU69-Reunion-8184>. Nel suo intervento davanti alla 70ª sessione dell'Assemblea Generale il 28 settembre 2015, François Hollande ha confermato che, da parte sua, la Francia si considera già impegnata ad applicare la nuova norma di comportamento.

<sup>12</sup> La proposta è stata oggetto di un convegno a Parigi il 21 gennaio 2015, organizzato da PSIA e SciencesPo, dal titolo: «*L'encadrement de l'usage du veto au Conseil de Sécurité de l'ONU en cas d'atrocités de masse*» i cui lavori sono pubblicati sul sito <http://www.sciencespo.fr/psia/content/colloque-encadrement-du-veto>. Si veda, in particolare, l'intervento di Simon Adams, Direttore esecutivo del Global Centre for the Responsibility to Protect.

<sup>13</sup> Si ricordi che la Francia è, più in generale, favorevole ad un ampliamento del Consiglio di Sicurezza sia nella composizione dei membri non permanenti, sia di quelli permanenti; tra questi ultimi auspica l'ingresso di Germania, Brasile, India e Giappone; *ibidem*, contributo di ABDELWAHAB BIAD, Maître de conférences, Université de Rouen.

che tali interessi sono superiori all'obbligo di tutela della persona umana, cardine della Carta di San Francisco.

Il veto, nella visione francese, si trasformerebbe da privilegio a esercizio della particolare responsabilità assunta dagli Stati più potenti a salvaguardia della pace internazionale, le cui azioni non possono andare contro l'art. 24(2) della Carta che impone al Consiglio di Sicurezza di agire in conformità agli scopi e ai principi della Carta<sup>14</sup>. La relativa decisione resterebbe, infatti, di competenza esclusiva del Consiglio che però dovrebbe deliberare a maggioranza dei suoi componenti.

Non si tratta, per la verità, di una proposta originale: la stessa idea era già stata tratteggiata nel 2004 dal Gruppo ad alto livello (*Panel ad alto livello su minacce, sfide e cambiamenti*) istituito dal Segretario Generale delle Nazioni Unite per uno studio globale sui rischi per la pace mondiale e sulle opportunità di rafforzare il ruolo dell'ONU<sup>15</sup>. Il Gruppo ad alto livello, pur ribadendo che il diritto di veto rappresenta una irrinunciabile garanzia a tutela degli interessi degli Stati membri più potenti e che non si intravedevano mezzi pratici per modificarlo, ne sottolineava il carattere anacronistico che non si addice all'istituzione in un'era di affermazione della democrazia. Si raccomandava pertanto ai Membri permanenti di rinunciare al diritto di veto quando fossero in gioco interessi vitali della comunità internazionale<sup>16</sup>.

La proposta francese sembra, però, più prudente e realistica di altre che espressamente collegavano l'astensione dal diritto di veto all'adozione di risoluzioni che prevedessero l'autorizzazione all'uso della forza militare per interventi umanitari. Si ricordino, ad esempio, i lavori dell'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) che nel 2001 portarono al noto Rapporto a cui si deve la prima formulazione della dottrina *responsibility to protect*<sup>17</sup>. Si tratta, come è noto, di una dottrina che stabilisce la responsabilità delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali quando lo Stato interessato non può o non vuole proteggere la popolazione da gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani fondamentali, anche ammettendo l'intervento militare. I limiti del presente lavoro non consentono di dar conto delle diverse sfaccettature con cui tale dottrina è stata in seguito rielaborata; ci si limita qui a rinviare ad alcune recenti e critiche posizioni che, con altre basi giuridiche, ammettono per la tutela dei diritti umani fondamentali l'uso della forza addirittura da parte di un singolo Stato e gruppo di Stati<sup>18</sup>. Circoscrivendo dunque l'indagine nell'ambito del sistema Nazioni Unite, la dottrina della *responsibility to protect* rappresenta il tentativo di obbligare la comunità

<sup>14</sup> Intervento al convegno sopraccitato di Gomez Robledo, Segretario di Stato messicano incaricato degli Affari multilaterali e dei diritti dell'uomo.

<sup>15</sup> Cfr. *Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Note by the Secretary-General*, 2 December 2004 (A/59/565).

<sup>16</sup> Ibidem punto 256: «...We also ask the permanent members, in their individual capacities, to pledge themselves to refrain from the use of the veto in cases of genocide and large-scale human rights abuses». La proposta includeva anche l'istituzione di una procedura di «*indicative voting*» con lo scopo di dare ai Membri permanenti la possibilità di richiedere che ciascuno dichiarasse pubblicamente la sua intenzione di voto.

Per un'analisi dei due modelli di riforma del Consiglio di Sicurezza elaborati dal Gruppo ad alto livello e le successive proposte, si veda C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, op.cit., p. 293, nota n. 88.

<sup>17</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *Report*, Ottawa, 2001, p. XIII; <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> cfr. anche il contributo di Gareth Evans al convegno sopraccitato.

<sup>18</sup> P. PICONE, *Unilateralismo e guerra contro l'ISIS*, in *Riv. dir. int.*, 2015, p. 5 ss.



internazionale, tramite il Consiglio di Sicurezza, a reagire a violazioni massicce dei diritti umani. Si tratta cioè di una reazione ad un obbligo *erga omnes* che può anche comportare l'uso della forza nell'ambito di quel processo che, iniziato fin dal secondo dopoguerra, considera le *gross violations* come situazioni che violano o minacciano di violare la pace internazionale e dunque rientrano nel Capitolo VII della Carta ONU<sup>19</sup>. La prassi ha tuttavia dimostrato come questa teoria sia lungi dal rappresentare per gli Stati un obbligo giuridico, percepito come immediatamente operativo; troppo spesso, infatti, a situazioni simili sono corrisposte reazioni opposte, dettate da considerazioni politiche<sup>20</sup>.

La nuova procedura proposta dalla Francia non necessariamente limiterebbe l'astensione dal veto a decisioni riguardanti esplicitamente l'autorizzazione all'uso della forza e sembra, pertanto, avere il pregio di comprendere anche quelle pronunce a carattere preventivo che devono essere adottate al manifestarsi di una situazione che può trasformarsi in un gravissimo pericolo per la popolazione civile.

### 2.1 I vantaggi ed i punti critici del progetto

Rappresenta un punto di forza della proposta francese la forma che si intende proporre per l'accordo: l'adozione di uno «*statement of principles*» con cui si formalizzi un impegno volontario e collettivo dei cinque membri permanenti. Si tratterebbe di un atto a cui gli Stati, autori della dichiarazione, non intendono attribuire una chiara volontà di vincolarsi sul piano giuridico; un *Gentlemen's agreement* che non può essere considerato un vero e proprio accordo internazionale, una dichiarazione d'intenti. Viene così riproposto il modello dello *Statement* del giugno 1945, che avrebbe dovuto chiarire l'attuazione dell'art. 27 della Carta sulle procedure di voto in seno al Consiglio di Sicurezza, in particolare la differenziazione tra questioni procedurali, sulle quali il Consiglio deve deliberare a maggioranza, ed altre questioni sulle quali la maggioranza deve essere raggiunta con l'approvazione di tutti i membri permanenti<sup>21</sup>. In base alla differenziazione introdotta dallo *Statement* del 1945, sebbene esso riproduca le ambiguità dell'art. 27 della Carta, non vi è nessun dubbio che, oggi, l'intervento del Consiglio di

<sup>19</sup> Tra i più recenti contributi: B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 231 ss.; K. ODENDAHL, *La notion de menace contre la paix selon l'article 39 de la Charte des Nations Unies. La pratique du Conseil de sécurité*, in AA.VV., *70 ans des Nations Unies: quel rôle dans le monde actuel? Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Paris, 2014, p. 37 ss.

<sup>20</sup> Sulla controversa applicazione della dottrina sulla responsabilità di proteggere alla crisi siriana, cfr. il commento di G. VERARDI, *La crisi in Siria, le Conferenze di Ginevra e la dottrina della responsibility to protect*, in *Dir. um. dir. int.*, 2014 p. 654 ss. a cui rinviamo anche per la dottrina ivi citata. Sul diverso recepimento di tale dottrina nella crisi libica, si vedano C. FOCARELLI, *La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*, *ibidem*, 2011, p. 373 ss.; E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *Riv. dir. int.*, 2011, p. 821 ss. Per un approfondimento, L. CONDORELLI, *L'optimisme de la raison*, Paris, 2014; L. POLI, *La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali*, Napoli, 2011; G. EVANS, *The responsibility to protect*, Washington, D.C., 2008; R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security*, Cambridge, 2006.

Per un quadro generale delle più recenti difficoltà d'azione del Consiglio di Sicurezza, R. CADIN, *Considerazioni generali: la deriva vintage del Consiglio di sicurezza tra provocazioni occidentali e veti russi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2015, p. 683 ss.

<sup>21</sup> *Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on "The Yalta Formula" on Voting in the Security Council*, 8 giugno 1945 (la Francia ha in seguito affermato di condividere il punto di vista di Cina, Regno Unito, Stati Uniti e URSS).

Sicurezza, in caso di atrocità di massa, debba essere fatto rientrare tra quelle funzioni che richiedono misure per riportare la pace o evitarne la violazione, la cui adozione prevede la maggioranza qualificata<sup>22</sup>. Il nuovo *Statement* introdurrebbe una deroga in caso di crimini internazionali, pur mantenendo la natura di strumento interpretativo a cui gli Stati non intendono attribuire valore di impegno pattizio<sup>23</sup> e con l'importante riserva nel caso il Membro permanente decida che la questione riguarda i suoi interessi vitali.

La proposta francese, come riconoscono i suoi stessi promotori, non ha dunque l'ambizione di modificare la Carta sulla questione del diritto di veto, questione che, da ormai oltre venti anni, è all'ordine del giorno dell'Assemblea Generale. È una proposta pragmatica, basata su una norma di condotta priva di efficacia giuridica che addirittura ribadisce la clausola di salvaguardia per gli interessi nazionali essenziali dei membri permanenti. Si tratta innegabilmente di una importante concessione al realismo politico, ben lontana dal tentativo, portato avanti dalla stessa Francia, ai tempi della stesura della Carta ONU, di escludere esplicitamente il principio del riservato dominio in caso di gravi violazioni dei diritti umani<sup>24</sup>. Non viene neppure proposta la modifica del Regolamento interno del Consiglio approvato nel 1946<sup>25</sup> che, in termini piuttosto generici, si limita a richiamare la Carta, nel quale peraltro non risultano recepiti neppure i nuovi metodi di lavoro e le nuove procedure<sup>26</sup>.

La nuova dichiarazione avrebbe dunque solo un valore politico; sarebbe un insieme di atti unilaterali dello stesso contenuto, privi di un effettivo obbligo giuridico in quanto non si richiede la manifestazione della volontà dello Stato di assumere l'impegno sottoscritto. Non si può negare che per tale atto si riproporrebbero le ambiguità che la dottrina in passato ha ravvisato per "la promessa", categoria di atti unilaterali di uno o più Stati, a cui si contesta la natura di fonte di obbligazione per il soggetto che la pronuncia<sup>27</sup>. L'adozione del nuovo

<sup>22</sup> Cfr. Punto 1 dello *Statement*: «The Yalta voting formula recognizes that the Security Council, in discharging its responsibilities for the maintenance of international peace and security, will have two broad groups of functions. Under Chapter VIII [of the Dumbarton Oaks proposals, which became Chapters VI, VII, and VIII of the Charter], the Council will have to make decisions which involve its taking direct measures in connection with settlement of disputes, adjustment of situations likely to lead to disputes, determination of threats to the peace, and suppression of breaches of the peace. It will also have to make decisions which do not involve the taking of such measures. The Yalta formula provides that the second of these two groups of decisions will be governed by a procedural vote—that is, the vote of any seven members. The first group of decisions will be governed by a qualified vote—that is, the vote of seven members, including the concurring votes of the five permanent members, subject to the proviso that in decisions under Section A [Chapter VI] and a part of Section C of Chapter VIII [Article 52(3)] parties to a dispute shall abstain from voting...».

Come è noto lo *Statement* prevede sette voti, inclusi i cinque membri permanenti, in quanto antecedente all'ampliamento del Consiglio di Sicurezza da undici a quindici Membri deciso dall'emendamento della Carta nel 1963 (1991 (XVIII) *Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council*).

<sup>23</sup> Sulla natura di questa dichiarazione, cfr. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 85 ss.

<sup>24</sup> P. GARGIULO, *Nazioni Unite e diritti umani: il ruolo del Consiglio di Sicurezza*, in *Com. int.*, 1996, p. 223; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'O.N.U. et la doctrine moderne des droits de l'homme*, *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1951, p. 169 s.

<sup>25</sup> Come precisato all'art. 30 della Carta, il Consiglio di Sicurezza stabilisce il proprio regolamento. Quest'ultimo è stato adottato nel 1946 (*Provisional Rules of Procedure*, S/96) e modificato diverse volte, da ultimo nel 1982 (S/96/Rev.7) per introdurre l'arabo come sesta lingua ufficiale in conformità con la Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 35/219 del 17 dicembre 1980 (<http://www.un.org/en/sc/about/rules/>).

<sup>26</sup> Rule 40: «*Voting in the Security Council shall be in accordance with the relevant Articles of the Charter and of the Statute of the International Court of Justice*».

<sup>27</sup> Sulla questione del carattere vincolante della promessa ci limitiamo a ricordare la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia (CIG) che nelle controversie sugli esperimenti nucleari francesi ritenne vincolanti gli

*statement*, tuttavia, consentirebbe l'introduzione di una nuova regola di condotta dall'alto contenuto morale, parallelamente al difficile processo di riforma del Consiglio di Sicurezza, senza ostacolarlo ma neppure senza esserne ostacolata.

La proposta francese intende, infatti, dotare il Consiglio di Sicurezza di uno strumento per rispondere con tempestività ad una situazione in cui si consumano atroci crimini internazionali; nella versione embrionale che è stata fatta circolare compare inoltre un rinnovato, ed inaspettato, tributo al ruolo dell'organizzazione internazionale. Il suo scopo è l'oggettività della risposta di fronte a tragedie dai caratteri simili, tramite l'azione della persona del Segretario generale delle Nazioni Unite che più di altre incarna quella cooperazione istituzionalizzata, individuata quale motore per lo sviluppo della comunità internazionale del secondo dopoguerra. Questo che potrebbe rappresentare il valore aggiunto del progetto sembra, invece, il vero punto di debolezza. Solo ad una prima analisi, infatti, il nuovo compito assegnato al Segretario Generale non eccederebbe il potere che gli è assicurato dall'art. 99 della Carta: richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il potere di qualificare una crisi interna o internazionale come requisito per la sospensione del diritto di veto, a parere di chi scrive, avrebbe invece una diretta ricaduta su quella discrezionalità di esclusiva competenza del Consiglio di Sicurezza, garantita dall'articolo 39 della Carta. La decisione del Segretario generale non potrebbe costituire un semplice adempimento procedurale ma andrebbe a sovrapporsi al potere assoluto del Consiglio di stabilire quando un evento costituisce una violazione o una minaccia della pace internazionale. Si tratta di un potere esclusivo che, peraltro, nel sistema di autotutela collettivo delle Nazioni Unite, risulta indeterminato e privo di controllo in quanto basato su fattori di opportunità politica<sup>28</sup>.

La debolezza della proposta francese sembra proprio essere costituita dal voler regolamentare valutazioni che appartengono alla politica e non al diritto, attribuendo al Segretario Generale una funzione quasi giudiziaria che non gli appartiene<sup>29</sup>.

Più facilmente percorribile sembra, invece, l'altra strada ipotizzata: l'accertamento di crimini internazionali tramite la pronuncia di un determinato numero di Stati parti dell'Assemblea Generale, oggi stimato pari a cinquanta Paesi. Il punto critico di questa ipotesi è la composizione del gruppo di quegli Stati che potrebbero avviare la procedura: sembra, infatti, imprescindibile il rispetto del criterio della ripartizione geografica che caratterizza la formazione di organi ed istituzioni facenti parte del sistema Nazioni Unite. La sollecitazione da parte di un gruppo di Stati ad una pronuncia del Consiglio di Sicurezza senza esercizio del

---

impegni presi unilateralmente dalla Francia (CIG, 20 dicembre 1974, *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 253; *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 457.). La stessa Corte in altri due casi ha invece stabilito che certe dichiarazioni dello Stato mancassero della chiara volontà di vincolarsi (CIG, 27 giugno 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14; CIG, 22 dicembre, 1986, *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 554.). Tra gli Autori che richiamano l'efficacia obbligatoria della promessa, si veda R. LUZZATTO, *Il diritto internazionale generale e le sue fonti*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2011, p. 81 s.

<sup>28</sup> J. COMBACAU, *Le pouvoir de qualification du Conseil de sécurité*, in AA.VV, *Les 70 ans des Nations Unies: Quel rôle dans le monde actuel?*, Paris, 2014, p. 25 ss.

<sup>29</sup> Cfr. l'intervento di GARETH EVANS, già citato.



veto, in base a criteri che assicurino un'equilibrata rappresentanza della comunità internazionale, costituisce innanzi tutto una procedura più snella rispetto all'ipotesi di una raccomandazione dell'intera Assemblea Generale. Tale soluzione terrebbe conto anche della prassi e della giurisprudenza che in questi decenni hanno caratterizzato il rapporto tra le due istituzioni in materia di mantenimento della pace. Essa porterebbe un importante contributo alla definizione di una delle questioni irrisolte nell'auspicata riforma del Consiglio di Sicurezza: il nodo dei suoi rapporti con l'Assemblea Generale. Nessun pregiudizio verrebbe infatti prodotto all'esclusiva competenza del Consiglio di decidere come intervenire, fino ad optare per l'utilizzo della forza militare, in caso di crimini internazionali. Come ribadito in dottrina<sup>30</sup> e nella giurisprudenza internazionale<sup>31</sup>, sembra infatti lontana l'attuazione dell'auspicio contenuto nel già citato Rapporto ICISS del 2001 con cui si rispolverava la nota risoluzione *Uniting for peace* del 1950, ipotizzando una sostituzione dell'Assemblea Generale in caso di paralisi del Consiglio di Sicurezza<sup>32</sup>. Un gruppo di Stati, parti dell'Assemblea generale, dovrebbe, nell'ipotesi in esame, limitarsi ad adottare una risoluzione per constatare i presupposti per il congelamento del diritto di veto. Il valore di mera raccomandazione di una risoluzione della stessa Assemblea generale in materia di votazioni all'interno del Consiglio di Sicurezza è stabilito fin dal 1986, quando il Nicaragua<sup>33</sup>, per neutralizzare il veto apposto dagli Stati Uniti alla risoluzione che li dichiarava inadempienti nell'esecuzione della nota sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, aveva invocato la raccomandazione dell'Assemblea Generale n. 267(III) del 1949 con la quale si invitava il Consiglio a considerare una serie di delibere come decisioni procedurali<sup>34</sup>. Questa soluzione, inoltre, accoglierebbe il ruolo di propulsione che l'Assemblea ha recentemente rivendicato nella decisione sopracitata per il riavvio dei negoziati intergovernativi<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite, Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 364 ss.

<sup>31</sup> Si ricordi la posizione della Corte Internazionale di Giustizia sull'interpretazione degli artt. 10, 11(2) e 12(1) della Carta delle Nazioni Unite, rispettivamente, sulla competenza dell'Assemblea Generale su ogni questione relativa alla Carta; sul suo ruolo per il mantenimento della pace; sul divieto di adottare risoluzioni quando della questione si stia occupando il Consiglio di sicurezza. In particolare, la CIG ritiene superata l'interpretazione restrittiva dell'art. 12(1) sostenendo la possibilità che Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza possano occuparsi contemporaneamente di una questione: la prima affronterà gli aspetti umanitari, economici e sociali; il secondo prenderà misure che riguardano la pace e la sicurezza internazionale (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*; C.I.J. Recueil 2004, p. 136; § 27.); E. CANNIZZARO, *Sui rapporti fra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale nel campo del mantenimento della pace*, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 1066 ss.

<sup>32</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *Report*, cit., in particolare punto 6.29.

<sup>33</sup> A. TANZI, *Diritto di veto ed esecuzione della sentenza della Corte internazionale di giustizia tra Nicaragua e Stati Uniti*, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 293 ss.

<sup>34</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 267 (III) del 14 aprile 1949, *The problem of voting in the Security Council*; <http://www.un.org/documents/ga/res/3/ares3.htm>.

<sup>35</sup> La decisione di settembre 2015 riafferma «the central role» dell'Assemblea come sede, da un lato, di stimolo nella risoluzione di una questione così vitale per l'ONU qual è la riforma del Consiglio di Sicurezza e, dall'altro, di composizione trasparente degli interessi di tutti gli Stati Membri; A/69/L. 92, cit., punto 1.

### 3. *Alcune considerazioni finali*

Il progetto per la sospensione volontaria dell'uso del diritto di veto in caso di crimini internazionali, secondo fonti francesi<sup>36</sup>, ha ottenuto l'approvazione di una settantina di Paesi<sup>37</sup> tra cui, come si è detto, anche grandi Stati quali il Messico. Il processo avviato, tuttavia, richiederà un intenso lavoro diplomatico il cui esito non è scontato. La proposta francese ha però il pregio di essere elaborata da uno degli Stati che esercita il diritto di veto e va incontro alla necessità di rendere l'azione del Consiglio di Sicurezza più trasparente, riducendo il più possibile le interferenze politiche quando si agisca a difesa di quelli che vengono percepiti come valori fondanti della comunità internazionale.

Un impegno sull'astensione dall'esercizio del diritto di veto favorirebbe il consolidamento della stessa dottrina della responsabilità di proteggere nell'ambito delle Nazioni Unite, contribuendo a vincere anche la reticenza di quei Paesi che invece la considerano uno strumento a senso unico con cui, in determinati casi, i Paesi del Nord del mondo decidono di intervenire in quelli del Sud. La proposta della Francia presenta, infatti, l'indubbio vantaggio di contribuire alla piena consapevolezza della comunità internazionale di una responsabilità collettiva di fronte a violazioni gravi e massicce dei diritti umani.

Regolamentare, pur con un atto di *soft law*, il diritto di veto risponde infatti ad un'esigenza di certezza del diritto in un settore, il mantenimento della pace, troppe volte condizionato da considerazioni di natura politica che addirittura ostacolano la formazione di norme e spesso determinano un'applicazione arbitraria di quelle esistenti. Sarebbe un concreto contributo a rivendicazioni espresse da altri potenti Paesi, ancora esclusi da un ruolo significativo all'interno del Consiglio di Sicurezza. Sia sufficiente qui richiamare la proposta del Brasile, presentata alle Nazioni Unite il 9 settembre 2011, dal titolo «*Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*»<sup>38</sup>. La nuova *responsibility while protecting* risponde, come evidenziato dal Parlamento europeo che ne auspica l'adozione<sup>39</sup>, proprio all'esigenza di fissare criteri ai quali condizionare l'attuazione di un mandato nell'ambito della responsabilità di proteggere. La posizione brasiliana sottolinea, in particolare, la necessità di identificare parametri di valutazione della proporzionalità della portata e della durata degli interventi, una trasparente pubblicità *ex ante* sui motivi e sugli obiettivi dell'intervento stesso, attività di monitoraggio e di revisione dei mandati affidati a consulenti "tecnici" quali, ad esempio, l'Alto commissario dell'ONU sui diritti umani. Questa proposta, come quella

<sup>36</sup> Réunion ministérielle sur l'encadrement du recours au veto - Intervention de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, 30 settembre 2015; <http://www.franceonu.org/Laurent-Fabius-s-est-exprime-au-cours-d-une>.

<sup>37</sup> È, ad esempio, sostenuta dall'*ACT Group (The Accountability, Coherence and Transparency Group)* che, istituito nel maggio 2013, raggruppa una trentina di piccoli e medi Stati impegnati a favorire l'implementazione di nuovi metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza. Cfr., a tale proposito, la posizione espressa dal Ministro degli esteri del Principato di Monaco il 30 settembre 2015 davanti all'Assemblea Generale; <http://gadebate.un.org/fr/70/monaco>.

<sup>38</sup> *General Assembly, Security Council, A/66/551-S/2011/701*.

<sup>39</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio del 18 aprile 2013 recante una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio concernente il principio della "responsabilità di proteggere" (R2P) delle Nazioni Unite (2012/2143(INI)) P7\_TA-PROV(2013)0180.

francese, si propone di oggettivare il processo decisionale all'interno del Consiglio di Sicurezza e di rendere meno squilibrato il ruolo dei cinque membri permanenti rispetto agli altri Stati della comunità internazionale.

Si tratta di un percorso lungo che forse non si realizzerà nel breve periodo ma che qualche risultato comincia già a mostrare se si considera che, la prassi più recente lo dimostra, Stati ed organizzazioni regionali sempre di più, prima di agire, sono orientati a chiedere l'autorizzazione al Consiglio di Sicurezza secondo la Carta<sup>40</sup>, anche a prezzo di una pericolosa paralisi. La riforma del Consiglio di Sicurezza è tuttavia percepita come condizionante l'effettività della sua funzione. L'azione soprattutto quando militare sembra, infatti, sempre più richiedere una decisione che sia imputabile al sistema di autotutela collettivo delle Nazioni Unite e non ad un ristretto gruppo di Stati.

Un pur piccolo contributo verso una maggiore trasparenza delle decisioni ed un ridimensionamento del diritto di veto renderebbe il Consiglio di Sicurezza più rappresentativo proprio della *membership* delle Nazioni Unite, secondo un'esigenza che viene rispettata dalla maggior parte degli organi a composizione ristretta delle organizzazioni internazionali<sup>41</sup>. Una rappresentatività ridotta non solo diminuisce l'efficacia delle decisioni che non sono frutto di sintesi tra tutti gli Stati parti dell'organizzazione, ma indebolisce l'indipendenza degli atti dell'organizzazione internazionale, che rischiano di continuare ad essere percepiti come il risultato della somma della volontà dei singoli Stati membri, anzi di pochi Stati. Il progetto francese ha anche il pregio di andare nella direzione che si è delineata in questi anni nelle varie proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza: ridimensionare il potere di veto degli attuali cinque Membri permanenti, piuttosto che vagheggiarne un'abolizione irrealistica. Sembra, infatti, più concreta la possibilità che i Membri permanenti accettino di prevedere eccezioni piuttosto che una vera revisione del diritto di veto attraverso la modifica della Carta. Tale progetto, si è detto, non potrà evitare che un Membro permanente chiami in causa la deroga per "interessi vitali" per imporre il proprio veto nel momento in cui non condivide l'azione che il Consiglio di Sicurezza intende attuare, né potrà impedire che dietro la constatazione unilaterale di "crimini internazionali" si nasconda l'intento di agire a sostegno di una delle parti in causa in un conflitto<sup>42</sup>; lo *statement*, essendo una mera dichiarazione d'intenti, potrebbe addirittura essere revocato in qualsiasi momento. Sembra tuttavia che, una volta avviata una tale procedura, il veto posto in determinate situazioni sempre di più si configurerebbe come violazione dell'obbligo degli Stati di prevenire e reprimere le «atrocités de masse».

Un'ultima annotazione: qualsiasi siano le sorti del progetto portato avanti dalla Francia, si deve riconoscere almeno un importante contributo alla ricerca di soluzioni che possano rappresentare alternative al consolidarsi di percorsi paralleli al sistema Nazioni Unite che sempre di più legittimino interventi unilaterali "umanitari".

---

<sup>40</sup> Si veda, ad esempio, la risoluzione richiesta, e poi approvata, dagli Stati che intendono lottare contro i trafficanti di esseri umani in partenza dalla Libia (risoluzione 2240 (2015) adottata il 9 ottobre 2015 dal Consiglio di Sicurezza nell'ambito della sua 7531<sup>a</sup> riunione).

<sup>41</sup> *Board of Directors* del FMI, ad esempio.

<sup>42</sup> Sia sufficiente qui ricordare il veto russo del marzo 2014 su una bozza di risoluzione che riguardava l'Ucraina (S/2014/189, 15 marzo 2014); [http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact\\_veto\\_table\\_en.htm](http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm).