



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2016

1. L'ELEZIONE DELL'ITALIA A MEMBRO NON PERMANENTE "ANNUALE" DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA: RADIOGRAFIA DI UNA VOTAZIONE CON COLPO DI SCENA FINALE

Tra il 28 e il 30 giugno 2016 si è consumata l'elezione annuale da parte dell'Assemblea generale di cinque membri non permanenti del Consiglio di sicurezza per il biennio 2017/2018. Tale passaggio presenta diversi spunti di interesse per l'inusuale esito che ha riguardato il nostro Paese e i Paesi Bassi che si alterneranno un anno ciascuno nella carica di durata biennale, iniziando dall'Italia che siederà nel Consiglio a partire dal 2017 per poi lasciare il posto ai rappresentanti olandesi nel 2018. Anche se la staffetta italo-olandese può essere letta con soddisfazione unanime come una reazione europeista allo shock diplomatico determinato dalla Brexit, si ritiene utile proporre un approfondimento delle dinamiche che hanno portato a tale soluzione e sulle implicazioni giuridiche e politiche di quest'ultima.

Il doveroso punto di partenza è rappresentato dall'art. 23, par. 1, della Carta delle Nazioni (secondo l'emendamento del 17 dicembre 1963 entrato in vigore il 31 agosto 1965): «*The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, two regard being specially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution*». Il successivo paragrafo del medesimo articolo aggiunge che «*[t]he non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years*». Bisogna poi ricordare che, ai sensi dell'art. 18, par. 2, «*[d]ecisions of the General Assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting*» e che la stessa disposizione precisa che l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza rientra tra quest'ultime. Infine, va evidenziato che la risoluzione 1991(XVIII) che conteneva l'emendamento del 1963 sull'ampliamento da sei a dieci dei membri non permanenti del Consiglio includeva anche una disposizione (art. 3) di natura raccomandatoria, ma rigidamente osservata nei decenni seguenti, sulla distribuzione regionale dei seggi non permanenti, secondo la quale all'Africa e all'Asia ne sarebbero spettati nel complesso cinque, due ciascuno all'America Latina e all'Europa Occidentale e altri Stati (Nuova Zelanda, Australia e Canada) e uno all'Europa Orientale.

Dato che a fine 2016 arriveranno a scadenza cinque dei dieci membri non permanenti attuali e precisamente Angola, Malesia, Venezuela, Spagna e Nuova Zelanda (questi ultimi due

nell'ambito del gruppo regionale *Western European and Others Group*, WEOG, al quale appartiene l'Italia), sono state presentate le seguenti candidature per il biennio 2017/2018: Etiopia per il gruppo africano (Kenia e Seychelles si sono ritirati a favore di quest'ultima nel gennaio 2016), Bolivia per quello dell'America latina e dei Caraibi, Kazakistan e Thailandia per quello asiatico e Italia, Paesi Bassi e Svezia per il WEOG. Solo le elezioni relative al gruppo asiatico e al WEOG erano dunque competitive, ovvero con un numero di candidati superiore ai seggi vacanti.

La procedura di votazione ha presentato due importanti novità. La prima a carattere apparentemente solo temporale perché per la prima volta nella storia l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza si è tenuta a fine giugno e non ad ottobre dell'anno precedente all'assunzione della carica. Tale anticipo è avvenuto in conformità con il par. 17 della [risoluzione 68/3017](#), adottata dall'Assemblea generale il 10 settembre 2014, in cui l'organo assembleare ha deciso «*to conduct the elections of the non-permanent members of the Security Council and the members of the Economic and Social Council about six months before the elected members assume their responsibilities, beginning at the seventieth session*». Ciò all'evidente scopo di consentire agli Stati poi effettivamente eletti di predisporre tutti quegli accorgimenti diplomatici ed organizzativi necessari allo svolgimento effettivo e a pieno regime dell'importante funzione a partire dal 1° gennaio 2017. Inoltre, nell'anno dell'elezione del nuovo Segretario generale delle Nazioni Unite, procedura complessa ed articolata che si concluderà tra ottobre/novembre 2016, l'anticipo della scelta dei membri non permanenti del Consiglio ha evitato un ingorgo elettorale e soprattutto plateali sovrapposizioni ed interferenze politiche tra i due processi decisionali.

La seconda novità a carattere sostanziale è stata rappresentata dal dibattito pubblico a cui si sono sottoposti gli Stati candidati in competizione per un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza. Il tentativo di rendere più trasparente ed aperta la procedura di elezione dei membri non permanenti è sicuramente encomiabile ed è in linea con l'analoga dinamica attivata con riferimento alla procedura di selezione del Segretario generale che peraltro ha avuto un maggior riscontro nell'opinione pubblica internazionale. Nello specifico, i dibattiti sono stati organizzati dalla Federazione mondiale delle associazioni delle Nazioni Unite (*World Federation of United Nations Associations*, WFUNA) presso il Palazzo di Vetro a New York con la partecipazione dei rappresentanti degli altri Stati membri e della società civile. Mentre il 23 maggio 2016 si è tenuto il dibattito con i rappresentanti permanenti del Kazakistan e della Thailandia che si contendevano il seggio non permanente riservato all'Asia, il giorno seguente è stata la volta dei tre Stati europei candidati (Italia, Paesi Bassi e Svezia) ai due seggi di spettanza del gruppo regionale WEOG.

Quest'ultimo incontro è stato molto interessante anche se non ha riservato particolari sorprese data la flemma diplomatica dimostrata dai rappresentanti permanenti dei tre Stati e l'obiettivo comunanza identitaria e di interessi che li caratterizza. Tuttavia, sono emerse alcune sfumature che contraddistinguono le diverse candidature ed è parso che quelle di Italia e Svezia avessero maggiore credibilità e rilievo internazionale. In particolare, la Svezia è stata molto efficace nel presentare l'apporto che uno Stato per definizione "angelico" (europeo, occidentale, non allineato, amante dei diritti umani, integerrimo, primo contributore in termini assistenza ufficiale pro-capite allo sviluppo) potrebbe dare alle attività e alla contemporanea

missione “umanitaria” del Consiglio di sicurezza. Del resto, come negare ad un siffatto Stato, che si è seduto solo tre volte negli scranni del Consiglio, l’ultima nel biennio 1997/1998, l’aspirazione a farne parte una volta ogni vent’anni, come si è chiesto, con consumata abilità retorica, il rappresentante permanente della Svezia?

Di diverso tenore (sicuramente più geopolitico, ma non meno convincente) è stata la fotografia scattata dall’Ambasciatore Sebastiano Cardi, rappresentante permanente dell’Italia presso le Nazioni Unite, che ha puntato sul doppio ruolo svolto dal nostro Paese nelle relazioni internazionali: attore globale, come dimostrano la partecipazione al G7, la significativa contribuzione al bilancio dell’ONU e la posizione di primissimo piano nell’ambito delle operazioni di pace onusiane, ma nello stesso tempo Potenza regionale del Mediterraneo dalla quale dipendono i rapporti dell’Europa con il continente africano e la soluzione politica delle principali crisi che attraversano l’area (Libia, Siria, traffico dei migranti, proliferazione del terrorismo integralista). Questa immagine realista è stata efficacemente colorata con accenni alla sensibilità da sempre dimostrata dal nostro Paese verso le tematiche della solidarietà e della protezione dei beni culturali. In altri termini, il rappresentante italiano ha dimostrato che non avrebbe senso privare il Consiglio di sicurezza dell’apporto di un Paese decisivo in ogni tentativo di ricostruzione di un’era di stabilità nel Mediterraneo, missione rispetto alla quale i due Paesi concorrenti del Nord Europa non possono naturalmente competere.

È quasi inutile osservare che la candidatura dei Paesi Bassi, pur solida e ben presentata, è apparsa meno meritoria di attenzione rispetto alle altre due e anche il riferimento, evocato dal rappresentante olandese, all’Aja quale capitale mondiale del diritto, in quanto sede di diversi ed autorevoli tribunali internazionali, non ha mutato questa percezione di fondo. In realtà, la candidatura olandese sembrava in diretta competizione “nordica” con quella svedese e soffriva del fatto che i Paesi Bassi sono stati eletti per ben cinque volte (rispetto alle tre svedesi) quale membro non permanente del Consiglio, l’ultima per il biennio 1999/2000.

Si arriva così alla faticosa data del 28 giugno 2016 per il voto in Assemblea generale con un pronostico che dava per superfavorito un *ticket* italo/svedese. Le prime votazioni si sono susseguite senza sorprese con l’elezione plebiscitaria dell’Etiopia (185 voti) per il gruppo africano e della Bolivia (183 voti) per quello dell’America latina e dei Caraibi, mentre per il gruppo asiatico si è reso necessario un secondo turno dominato dal Kazakistan (138 voti contro i 55 della Thailandia). Il risultato della votazione relativa ai candidati del gruppo WEOG è stato invece traumatico: non soltanto è stata eletta la Svezia con 135 voti, ma in seconda posizione si sono collocati i Paesi Bassi che con 125 voti hanno sfiorato di solo tre suffragi il *quorum* richiesto della maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti. L’Italia è stata relegata in ultima posizione con sole 113 preferenze. La *debacle* italiana, totalmente inaspettata anche per l’impegno profuso dalla diplomazia e dagli stessi vertici politici nel sostenere la candidatura del nostro Paese, non ha una spiegazione univoca, ne ha diverse. Pesano indubbiamente le crisi nei rapporti bilaterali con India ed Egitto generate, rispettivamente, dal caso dei marò e da quello Regeni. Anche il declino economico dell’Italia non è senza conseguenze, basti pensare al fatto che siamo ormai stabilmente agli ultimi posti della classifica dei Paesi sviluppati dell’OCSE sulla quota del reddito nazionale lordo destinata all’assistenza ufficiale allo sviluppo (i dati del 2015 vedono primeggiare proprio la Svezia con addirittura

l'1,40% del RNL, i Paesi Bassi seguono in quinta posizione con lo 0,76%, mentre l'Italia, nonostante un certo recupero negli ultimi anni, è ancora al 19° posto con un modesto 0,21%.

Tuttavia, a parere di chi scrive, la ragione principale del deludente risultato del primo scrutinio è un'altra e ha carattere tecnico/diplomatico come suggerisce il precedente della storica disfatta del 2000 quando la candidatura "prematura" dell'Italia (già membro non permanente del Consiglio nel biennio 1995/1996) fu sonoramente bocciata dall'Assemblea generale a favore di Irlanda e Norvegia. Nel caso in esame, il problema non è stato tanto l'intervallo temporale troppo esiguo trascorso rispetto all'ultimo mandato consigliare assunto dal nostro Paese nel biennio 2007/2008, quanto quello collegato del ritardo nella presentazione della candidatura italiana (2009) nell'ambito del WEOG nei confronti di Svezia (2003) e Paesi Bassi (2005) che si erano già prenotate da lungo tempo per i due seggi a disposizione nel 2017/2018. Questa intromissione del "terzo incomodo", peraltro perfettamente legittima e magari anche salutare, genera due effetti negativi che si amplificano a vicenda e che sono difficilmente reversibili: da una parte, lo spazio diplomatico del candidato "ritardatario" è ridotto per gli impegni che gli Stati membri hanno nel frattempo già assunto con gli altri candidati; dall'altro, tale spazio diventa pieno di ostacoli, soprattutto nel caso in cui il terzo arrivato sia rappresentato da uno Stato più potente (l'Italia) che è facilmente accusabile di voler soddisfare le proprie ambizioni a danno di quelle di Paesi più piccoli il cui accesso alla *membership* del Consiglio è stato finora limitato (la Svezia).

A questo punto della dinamica in esame sono intervenute una serie di circostanze, tanto inaspettate quanto favorevoli, che hanno riaperto una partita che sembrava irrimediabilmente persa. In primo luogo, il ballottaggio tra Italia e Paesi Bassi ha segnato un lento e progressivo recupero del nostro Paese fino ad arrivare ad una situazione di assoluta parità (95 voti a testa) certificata dalla quinta votazione. In casi di stallo del genere, quando nessuno dei candidati è in grado di raggiungere il *quorum* per l'elezione a membro non permanente del Consiglio, la prassi consolidata prevede il ritiro degli Stati in competizione per consentire l'emergere di una nuova candidatura in grado di raccogliere un ampio consenso assembleare. Il clima politico determinato dalla Brexit, che rendeva insostenibile uno scontro fratricida tra due Paesi membri fondatori dell'Unione europea, e l'abilità delle due diplomazie interessate hanno invece reso possibile una soluzione innovativa. Infatti, al rientro dopo la pausa seguita alla quinta votazione i Ministri degli esteri dei due Paesi hanno chiesto all'Assemblea generale di sostenere un'intesa tra i due Stati che prevedeva la spartizione del seggio biennale nel Consiglio di sicurezza attraverso una staffetta in cui l'Italia avrebbe assunto il mandato all'inizio del 2017 per poi ritirarsi alla fine dell'anno e consentire l'elezione dei Paesi Bassi per il 2018. Tale soluzione, dopo essere stata avallata dal WEOG, è stata infine ratificata dall'Assemblea generale che il 30 giugno 2016 ha eletto l'Italia con 179 voti in seguito al ritiro della candidature olandese.

Quale valutazione giuridica dare di questa soluzione sicuramente poco ortodossa? Bisogna innanzitutto ricordare che esistono alcuni precedenti specifici, peraltro risalenti al periodo antecedente all'ampliamento del Consiglio di sicurezza diventato effettivo a partire dal 1966. Il primo caso si verificò nel 1955 quando, dopo ben 35 votazioni andate a vuoto, il Presidente dell'Assemblea generale propose ai due Paesi in competizione (Jugoslavia e Filippine) la spartizione del mandato. Nonostante le riserve presentate da ben 17 Stati membri, l'Assemblea generale avallò la soluzione trovata che venne replicata in diverse occasioni tra

il 1960 e il 1965 (staffetta tra Turchia e la Polonia nel biennio 1960/1961, tra Irlanda e Liberia nel 1961/1962, tra Romania e Filippine nel 1962/1963, tra Cecoslovacchia e Malesia nel 1945/1965). Nei casi anzidetti fu richiamato l'art. 140 del Regolamento di procedura dell'Assemblea generale che stabilisce: «*Should a member cease to belong to a Council before its term of office expires, a by-election shall be held separately at the next session of the General Assembly to elect a member for the unexpired term*». Naturalmente questa disposizione non è applicabile soltanto al caso di membro dimissionario del Consiglio di sicurezza e non legittima di per sé la situazione in esame nella quale le dimissioni sono state preventivamente concordate nell'ambito della spartizione del mandato di membro non permanente del Consiglio. Tuttavia, essa almeno consente di porre rimedio, sotto il profilo procedurale/istituzionale, agli effetti prodotti dal meccanismo oggetto di approfondimento in questa sede. A parere di chi scrive, il vero dilemma giuridico sollevato dal caso in esame è il seguente: lo Stato eletto a membro permanente del Consiglio con l'intesa pubblica di rassegnare le dimissioni allo scadere del primo anno di mandato agisce in buona fede ai sensi dell'art. 2, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite letto in combinato disposto con l'art. 23, par. 2, della medesima che prescrive la durata biennale dell'incarico? Si tratta di un quesito di non facile risposta, anche perché secondo la migliore dottrina il principio di buona fede *ex* art. 2, par. 2, della Carta sarebbe applicabile non soltanto agli Stati membri (alla luce della sua interpretazione letterale), ma anche agli stessi organi delle Nazioni Unite che, di conseguenza, non potrebbero sanare il comportamento in mala fede assunto dallo Stato membro.

In conclusione, possono essere proposte due osservazioni generali a carattere politico. La prima è che, al di là del caso specifico in cui la staffetta italo-olandese dovrebbe garantire una certa continuità nella direzione del mandato, c'è il rischio che il riproporsi in futuro di situazioni analoghe possa determinare la balcanizzazione e la frammentazione della *membership* del Consiglio di sicurezza con effetti deleteri sul suo processo decisionale e sulla sua capacità di assolvere le importanti funzioni che la Carta delle Nazioni Unite gli attribuisce. In secondo luogo, anche alla luce dei precedenti storici sopra richiamati, la dinamica esaminata deve essere considerata un sintomo della necessità ormai prorogabile di allargare il Consiglio di sicurezza e di aggiornare, rendendole meno soggette alla deriva burocratica nell'ambito dei gruppi regionali, le procedure di selezione degli Stati candidati a diventare membri non permanenti.

RAFFAELE CADIN