



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2022

1. LA RISOLUZIONE 76/262 DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELL'ONU SULLA PSICANALISI DEL POTERE DI VETO

1. *Gli Stati che Malagiscono e quelli che Benpensano adottano per consensus la risoluzione "Liechtenstein"*

Nell'apoforisma 327, sotto l'emblematico titolo "Prendere sul serio", NIETZSCHE scrive: «L'intelletto è nei più una macchina pesante, tenebrosa e scricchiolante, che malamente si riesce ad avviare: costoro chiamano "prendere la cosa sul serio" quando vogliono lavorare con questa macchina e ben pensare - oh! come deve essere gravoso per loro il ben pensare! L'amabile bestia uomo appare perdere il suo buon umore ogni qualvolta pensa bene: essa diventa "seria"! E "dove c'è riso e allegrezza, il pensare non vale un bel nulla", così suona il pregiudizio di questa bestia seria contro ogni "gaia scienza". Orsù! Mostriamo che è un pregiudizio!» (F. NIETZSCHE, *La Gaia Scienza e Idilli di Messina*, G. COLLI, M. MONTANARI (ed. it. a cura di), Milano, 1977).

C'è forse voluta la guerra in Ucraina per far "prendere sul serio" il potere di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, ma quello che sorprende ancora di più è la recente adozione per *consensus* della risoluzione 76/262 ("Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council", d'ora in poi anche "Veto Initiative") da parte dell'Assemblea generale in un momento di profonda divisione della comunità internazionale, tanto più che molti hanno parlato di un passaggio storico nel tentativo di limitare quello che chi scrive ha più volte definito come «la più pesante eredità storico-giuridica del XX secolo». Ma siamo proprio sicuri che sia effettivamente così?

Per cercare di rispondere a questo quesito conviene procedere con ordine, partendo dal contenuto della delibera assembleare adottata senza alcuna obiezione lo scorso 26 aprile. Il preambolo della risoluzione è piuttosto stringato e si limita a rappresentare in maniera sintetica e quasi banale le competenze statutarie di attribuzione del Consiglio di sicurezza (principale, ma non esclusiva) e dell'Assemblea generale (complementare, ma non marginale) in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. È possibile peraltro proporre alcune osservazioni.

La prima è che mentre per le altre disposizioni rilevanti il preambolo si limita ad indicare l'articolo di riferimento della Carta delle Nazioni Unite, l'art. 24, par. 1, viene citato per esteso (l'Assemblea generale ricorda che i membri dell'ONU «*have conferred on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agreed that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf*» (4° par. preamb.))

La seconda riflessione ha come oggetto il successivo considerando nel quale l'Assemblea generale rammenta che «*the International Court of Justice has observed [sic] the competence of the General Assembly on questions relating to the maintenance of international peace and security*».

In effetti, sul punto la Corte si è espressa nel parere relativo alla costruzione di un muro israeliano nei territori israeliani occupati “osservando” che «*both the General Assembly and the Security Council initially interpreted and applied Article 12 to the effect that the Assembly could not make a recommendation on a question concerning the maintenance of international peace and security while the matter remained on the Council's agenda*» (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, parere consultivo del 14 luglio 2004, ICJ Reports 2004, p. 136 ss., p. 149, par. 27*), ma che tale interpretazione si è successivamente evoluta nel senso che «*the General Assembly deemed itself entitled in 1961 to adopt recommendations in the matter of the Congo (resolutions 1955 (XV) and 1600 (XVI)) and in 1963 in respect of the Portuguese colonies (resolution 1913 (XVIII)) while those cases still appeared on the Council's agenda, without the Council having adopted any recent resolution concerning them*» (*ibidem*). Inoltre, sempre secondo la Corte, si è affermata nel tempo una tendenza che vede i due organi «*to deal in parallel with the same matter concerning the maintenance of international peace and security (see, for example, the matters involving Cyprus, South Africa, Angola, Southern Rhodesia and more recently Bosnia and Herzegovina and Somalia)*» nell'ambito della quale «*while the Security Council has tended to focus on the aspects of such matters related to international peace and security, the General Assembly has taken a broader view, considering also their humanitarian, social and economic aspects*» (par. 27, pp. 149-150). La Corte ha quindi concluso che the «*accepted practice of the General Assembly, as it has evolved, is consistent with Article 12, paragraph 1, of the Charter*». (par. 28, p. 150), anche se non è chiaro se tutta l'evoluzione evocata rientri nella “accepted practice” e questa incertezza rende ancora più ambiguo il già criptico riferimento contenuto nella risoluzione 76/262. Del resto, tale oscurità (*rectius* ... ambiguità costruttiva) è sicuramente voluta dato che la ritroviamo anche nelle versioni ufficiali in lingua francese («*Rappelant que la Cour internationale de Justice respecte sa compétence sur les questions ayant trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales*») e spagnola («*Recordando además que la Corte Internacional de Justicia ha señalado alado la competencia de la Asamblea General en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*»).

Il terzo rilievo riguarda l'ultimo paragrafo preambolare in cui l'Assemblea generale ricorda la decisione 62/557 del 15 settembre 2008 e nota che «*the present resolution and its provisions are without prejudice to the intergovernmental negotiations on Security Council reform*». Tuttavia, nonostante il tenore letterale di questa clausola di salvaguardia, non può escludersi che l'adozione della risoluzione 76/262 sia un importante, sia pure ancora non decisivo, passo in avanti nella complessa partita che potrebbe portare in tempi non biblici all'approvazione dell'agognata riforma del Consiglio di sicurezza.

Passando all'analisi del dispositivo della risoluzione 76/262, il suo centro di gravità giuridico ruota intorno al primo paragrafo in cui l'Assemblea decide che «*the President of the General Assembly shall convene a formal meeting of the General Assembly within 10 working days of the casting of a veto by one or more permanent members of the Security Council, to hold a debate on the situation as to which the veto was cast, provided that the Assembly does not meet in an emergency special session on the same situation*». Infatti, gli altri quattro paragrafi del dispositivo hanno carattere meramente procedurale e si limitano ad attribuire la precedenza nell'elenco degli oratori al membro permanente o ai membri permanenti che hanno posto il veto (par. 2), ad invitare il Consiglio di sicurezza a presentare all'Assemblea prima della discussione un rapporto speciale sull'uso del veto in questione (par. 3), a prevedere l'inserimento nell'ordine del giorno provvisorio della successiva sessione assembleare un punto intitolato “Utilizzo del veto” (par. 4), mentre nel caso di esercizio del veto durante il resto della sessione in corso la riunione sarà convocata nell'ambito dell'ordine del giorno “Rafforzamento del sistema delle Nazioni Unite” (par. 5).

La bozza di risoluzione è stata presentata, a nome di 83 co-sponsor, dall'Ambasciatore del Liechtenstein all'ONU, Christian Wenaweser. Tra gli Stati co-sponsor figurano i tre membri permanenti occidentali (Stati Uniti, Regno Unito e Francia) e numerosi Paesi membri appartenenti a tutti i gruppi regionali dell'ONU. Si tratta di una iniziativa frutto di un intenso lavoro diplomatico iniziato più di due anni fa, portato avanti dal Liechtenstein e da un gruppo di Stati (Australia, Bulgaria, Costa Rica, Danimarca, Estonia, Irlanda, Kenya, Kuwait, Lettonia, Malta, Messico, Nuova Zelanda, Qatar, Svezia e Turchia). Sullo sfondo campeggia l'aumento del ricorso al potere di veto seguito alla crisi libica che ha paralizzato il processo decisionale del Consiglio in concomitanza al conflitto in Siria, stallo che del resto si è ripetuto, com'era facile aspettarsi, in occasione del recente conflitto russo-ucraino.

Il precedente di questa iniziativa è rappresentato dalla "Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocity" lanciata congiuntamente dalla Francia e dal Messico nell'agosto del 2015. Tale dichiarazione, ad oggi firmata da 106 Stati membri, tra i quali due membri permanenti (oltre alla Francia, il Regno Unito), persegue l'obiettivo di far impegnare i membri permanenti, attraverso la conclusione di un accordo, a non usare il veto in caso di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra su larga scala.

Due mesi più tardi, il 23 ottobre 2015, nell'ambito del gruppo "Accountability, Coherence and Transparency" (ACT), è stato adottato il Codice di condotta degli Stati membri sull'azione del Consiglio di sicurezza contro il genocidio, i crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra. Il Gruppo ACT è attualmente composto da 27 Paesi di piccole e medie dimensioni che cercano di promuovere un'azione più efficace del Consiglio attraverso il miglioramento dei suoi metodi di lavoro, in particolare incoraggiando l'adozione tempestiva di misure dirette a prevenire o porre fine alla commissione di crimini internazionali. A questi fini, il Codice, già firmato da 121 Stati membri (inclusi 8 membri non permanenti dell'attuale Consiglio, nonché due membri permanenti) e da due osservatori non membri (Santa Sede e Palestina), sulla base dell'assunto che la lotta alle atrocità sia una responsabilità collettiva della *membership* onusiana, esorta tutti i membri del Consiglio (permanentemente e non) ad astenersi dall'esprimere un voto negativo in tali situazioni.

Chiarito il contenuto della risoluzione 76/262 dell'Assemblea generale e il contesto che l'ha originata, di seguito proporremo una serie di approfondimenti sul reale significato della sua approvazione per *consensus*, sui suoi collegamenti con le altre iniziative attivate in ambito onusiano per cercare di limitare gli effetti negativi del diritto di veto e sulla sua prima prassi applicativa.

2. *Al di là e all'interno dell'apparente consensus ...*

Come si è anticipato, stupisce che la risoluzione 76/262 sia stata adottata per *consensus*, ma è ancora più sorprendente il fatto che quest'ultimo sia stato raggiunto nonostante il profondo dissenso registrato tra i membri dell'Assemblea generale nella discussione seguita all'approvazione della delibera senza alcuna obiezione. Infatti, tale dibattito è stato il riflesso di un organo assembleare diviso praticamente a metà tra gli Stati membri che hanno sponsorizzato il progetto di risoluzione e coloro che invece hanno manifestato una o più riserve, sia nel merito che rispetto al processo negoziale che ha portato alla sua redazione (General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto, 26 aprile 2022, UN Doc. GA/12417).

Tra i primi, si segnalano numerosi Paesi europei e latino-americani che hanno sottolineato in maniera enfatica l'importanza di attribuire agli Stati membri dell'ONU il diritto di parola nel caso di esercizio del potere di veto da parte dei membri permanenti del Consiglio

di sicurezza, utilizzo che spesso nell'ultimo decennio è sconfinato in un vero e proprio abuso. Inoltre, particolarmente eloquente è risultata l'argomentazione sviluppata dal rappresentante del Canada: *«the veto power held by the five permanent members of the Security Council is as anachronistic as it is undemocratic, and has prevented the Security Council from doing its job. The deadlock over Ukraine has happened at precisely the moment when the world needs the United Nations most. The use and threat of the veto in situations where atrocity crimes are being perpetrated, such as in Syria and Myanmar, or in situations where a permanent member of the Security Council has launched a war of aggression against another Member State, as the Russian Federation has done in Ukraine, are shameful and contrary to the Charter and international law»* (ibidem). Considerando poi che *«[e]ven veto-wielding permanent members of the Security Council are not above the law»*, il delegato canadese ha concluso che *«it is both right and necessary that the General Assembly will now convene an automatic debate whenever a veto is cast at the Security Council. Moreover, the resolution helps achieve a less exclusive United Nations, allowing the voices of all 193 members of the General Assembly to be heard when a veto is cast at the Security Council»* (ibidem).

Di rilievo è stato anche l'appoggio dato al progetto di risoluzione dal rappresentante degli Stati Uniti che ha focalizzato il proprio intervento su due aspetti: da una parte ha condannato senza mezzi termini il recente ricorso al veto da parte della Russia in flagrante violazione della Carta delle Nazioni Unite, dall'altra ha affermato che l'esercizio di questo potere da parte di un membro permanente dovrebbe avere carattere eccezionale e implicare una *«enormous responsibility»*. Di conseguenza, *«[t]hat member should be prepared to explain why that resolution would not have furthered the maintenance of international peace and security»*. In conclusione, gli Stati Uniti, oltre ad appoggiare la convocazione automatica dell'Assemblea nel caso di utilizzo del veto, si dichiarano pronti *«to participate regarding any veto they made»* (ibidem).

Più credibile è apparsa la dichiarazione del delegato inglese che, pur seguendo lo stesso schema argomentativo, ha evidenziato che mentre dal 2011 la Russia ha utilizzato ben 17 volte il potere di veto, il Regno Unito *«has not exercised its veto power since 1989, preferring to win votes rather than use the veto to block Council actions»* (ibidem). Anche la Francia, a sostegno dell'affermazione fin troppo retorica che il veto non è un privilegio, ma una responsabilità, ha orgogliosamente rivendicato di aver *«only used the veto 18 times since 1945 and has not used it for more than 30 years»*. Tuttavia, il delegato francese ha sottolineato, anche nell'ottica di una futura ed auspicabile riforma del Consiglio, che *«the General Assembly cannot become a judge of the Security Council or of its members, elected or permanent»* e che in questo spirito va letta la proposta franco-messicana di sospensione volontaria e collettiva del veto nel caso di atrocità di massa (ibidem).

Un sostegno assai cauto è giunto da Israele che ha tenuto a precisare che *«in the case of a particular resolution in the Security Council that does not promote peace and security, the veto should be cast»*. Inoltre, il rappresentante israeliano ha protestato perché *«the inclusion of Palestine as a co-sponsor of the resolution goes against the rules of the General Assembly, as the subject matter today falls outside of the scope of the parameters regarding their participation in co-sponsoring General Assembly resolutions»* (ibidem).

Nel contesto del fronte degli Stati "critici", ma non al punto da impedire il manifestarsi del *consensus*, spicca naturalmente la posizione di Russia e Cina, ovvero dei due membri permanenti "antagonisti". Secondo il rappresentante russo, il veto non sarebbe il problema e, in ogni caso, *«when using it, permanent Council members provide exhaustive and openly accessible clarification as to why it was cast»*. Di conseguenza, *«providing the same explanation of veto to the General Assembly would not add value»* (ibidem). Come a dire che la procedura prevista dalla risoluzione 76/262 non sarebbe dannosa, ma soltanto inutile! Articolata anche la dichiarazione del delegato cinese che, pur essendo in linea di principio favorevole ad una discussione tra i membri dell'Assemblea generale su questioni relative alla pace e alla sicurezza internazionale che non hanno trovato soluzione in sede consiliare, esprime perplessità sul nuovo mandato assembleare che potrebbe sovrapporsi alla convocazione di sessioni speciali di emergenza in applicazione della risoluzione

“Uniting for Peace” (*ibidem*). Il nuovo strumento di azione non sarebbe quindi soltanto inutile, ma anche controproducente perché probabile fonte di confusione procedurale.

Gli interventi degli altri Stati membri, in particolare dei Paesi emergenti (tra i quali alcuni candidati ad un seggio permanente in una ipotetica riforma del Consiglio) e degli Stati africani e del Sud globale hanno evidenziato tre criticità principali:

a) l’opacità del processo decisionale che ha portato alla formulazione del testo della risoluzione, ben espressa dal delegato indonesiano: «*it was regrettable that efforts to improve transparency of the Security Council was conducted through a non-inclusive and untransparent process. A “take-it-or-leave-it” approach was imposed upon the wider membership in the drafting process of the resolution, which was conducted under no negotiation process*» (*ibidem*, riserve condivise da diversi Stati: Thailandia, Brasile, Bielorussia, ecc.);

b) il collegamento della risoluzione in esame con i progetti di riforma del Consiglio di sicurezza, alla luce del timore variamente percepito, ma piuttosto diffuso, che il nuovo meccanismo in materia di potere di veto possa in qualche modo interferire con i negoziati in materia (tale preoccupazione emerge, ad esempio, dal discorso del delegato indiano e dagli interventi di diversi rappresentanti di Stati africani);

c) l’automatismo della convocazione dell’Assemblea generale nel caso di utilizzo del potere di veto, ovvero la predisposizione di un meccanismo meno flessibile di quello attuale che prevede l’intervento dell’Assemblea solo in casi eccezionali considerati tali dalla *membership* e su impulso della stessa. Del resto, secondo il delegato filippino «*[T]he existing system is not infirm and has worked quite well over the years*» dato che non tutte le situazioni che hanno originato risoluzioni del Consiglio bloccate dal veto richiedono un’azione assembleare a titolo surrogatorio (posizione condivisa dalla Colombia e dal Brasile, in particolare quest’ultimo Stato ricorda che «*[T]he “Uniting for Peace” mechanism was adopted by the General Assembly on an exceptional basis and used only 11 times in 70 years*», *ibidem*).

3. Un tentativo di valutazione sistematica e prospettica della nuova procedura

Il dibattito appena evocato nei suoi elementi essenziali palesa diversi motivi di interesse anche giuridico. Da un punto di vista generale, conferma che il ricorso alla procedura informale del *consensus*, in alternativa a quella formale del voto assembleare regolato dall’art. 18 della Carta delle Nazioni Unite, presenta aspetti sia positivi che negativi. Tuttavia, nel complesso sono i primi a prevalere. Da una parte, infatti, alcuni Paesi membri hanno espressamente dichiarato che nell’ambito di una votazione formale si sarebbero astenuti sul progetto di risoluzione (Brasile e Filippine per tutti), senza contare il prevedibile voto contrario del gruppo non esiguo di Stati che hanno espresso una posizione fortemente critica nei confronti dello stesso. Non solo, quindi, la risoluzione 76/262 non sarebbe stata approvata all’unanimità, ma lo svolgimento di una votazione, pur non mettendo in discussione l’esito della deliberazione, avrebbe evidenziato la spaccatura esistente in materia nell’ambito della *membership* onusiana. Dall’altra parte, è legittimo chiedersi che *consensus* è quello che cela un disaccordo così profondo e variegato tra gli Stati membri dell’organo assembleare. Sul punto si può forse concludere che una consultazione più intensa ed articolata *a monte* avrebbe consentito di arrivare *a valle* ad un *consensus* non prematuro, espressione di un *idem sentire* della comunità internazionale e non di una strumentale convergenza di differenti interessi.

Tale considerazione ci porta ad affrontare una seconda questione collegata alla prima, che consiste nel tentativo di comprendere perché nessuno tra gli Stati “critici” abbia deciso di “rompere” il *consensus*. A parere di chi scrive, non esiste una risposta univoca, ma certamente il

rischio di ulteriore isolamento della Russia determinato dal conflitto in Ucraina ha reso più morbida e meno risoluta la posizione di questo Paese e dei suoi tradizionali alleati. Un altro fattore che probabilmente ha facilitato il raggiungimento del *consensus* è stato l'indiscutibile collegamento esistente tra la risoluzione in esame e la riforma del Consiglio di sicurezza che ha inibito qualsiasi velleità contraria dei Paesi candidati a diventare i futuri membri permanenti, che tutto possono fare tranne ergersi a paladini del potere di veto! Infine, i Paesi di piccole e medie dimensioni, da sempre radicalmente contrari alla situazione di privilegio dei membri permanenti, hanno fatto prevalere le ragioni espressione della loro tradizione storico-giuridica sulle riserve derivanti da argomentazioni aventi natura prevalentemente formale e/o procedurale.

L'ultima e più importante questione che vale la pena di essere approfondita in questa sede è la valutazione generale del nuovo istituto introdotto dalla risoluzione "Liechtenstein". Dal punto di vista eminentemente giuridico non ci sono, a nostro parere, profili di incompatibilità con la lettera e lo spirito della Carta dell'ONU alla luce di una lettura "evolutiva" dei rapporti tra Consiglio e Assemblea in materia di pace e sicurezza internazionale che, come si è prima ricordato, è in linea con la giurisprudenza della stessa Corte internazionale di giustizia. Tra l'altro, ad essere precisi, il dibattito "automatico" sulla situazione che ha originato il veto non implica l'adozione di una azione e/o di una raccomandazione da parte dell'organo assembleare, non venendo quindi neanche in rilievo i limiti procedurali e sostanziali previsti (almeno sulla carta) dal diritto onusiano (artt. 11, par. 2, *in fine*, e 12, par. 1).

Sul versante politico/istituzione, come emerge dallo stesso dibattito ora analizzato, il bilancio dei pro e dei contro è sicuramente più complesso. L'idea che il nuovo meccanismo sia inutile, se non addirittura controproducente, è abbastanza diffusa ed è basata sull'assunto che la procedura "Uniting for Peace" abbia in fondo ben funzionato nella prassi consolidata e sia più "smart" perché più flessibile rispetto all'automatismo introdotto dalla risoluzione 76/262 che potrebbe interferire con la distribuzione dei poteri tra Assemblea e Consiglio prevista dalla Carta dell'ONU. Pur ammettendo che detto ragionamento non è del tutto peregrino, a nostro parere deve essere rigettato perché prova troppo e non tiene conto, anche in via prospettica, della necessità di reagire all'attuale crisi del multilateralismo onusiano. In estrema sintesi, le ragioni che militano a favore della convocazione automatica dell'Assemblea generale in caso di utilizzo del potere di veto sono le seguenti:

a) i due meccanismi ("Veto Initiative" e "Uniting for Peace") seguono una logica diversa e, di conseguenza, sono complementari sotto diversi profili: il primo ha natura istituzionale (per non dire "costituzionale") e promuove la partecipazione degli Stati membri dell'ONU affermando il loro diritto a prendere la parola in caso di veto e ad avere spiegazioni da parte del membro permanente che l'ha apposto; il secondo ha natura funzionale ed è finalizzato a rendere più efficace l'azione delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza internazionale nell'ipotesi di paralisi consigliare;

b) tale natura differente si riflette anche sulle diverse modalità di utilizzo dei due meccanismi in quanto mentre il primo ha carattere automatico ed ordinario, il secondo ha carattere eventuale e straordinario;

c) inoltre, in un periodo in cui la proliferazione del ricorso al veto da parte russo-cinese rischia di condannare all'irrilevanza le Nazioni Unite e il loro sistema di sicurezza collettiva, la "Veto Initiative" cerca di rilanciare non soltanto il ruolo degli Stati membri, ma anche quello dell'Assemblea generale e in fondo della stessa Organizzazione;

d) c'è poi da considerare, anche se questo punto meriterebbe una riflessione più approfondita, che il tentativo di "responsabilizzare" il ricorso al veto da parte dei membri permanenti potrebbe aprire nuove prospettive in materia di riforma del Consiglio di sicurezza,

soprattutto nel caso in cui i Paesi candidati dovessero accettare a priori le autolimitazioni al potere di veto previste dalla proposta franco-messicana e/o dal Codice di condotta elaborato dal gruppo ACT;

e) infine, è doveroso ricordare che mentre la risoluzione 76/262 è stata adottata consensualmente dall'Assemblea generale, pur con tutti i distinguo che sono stati evidenziati, la procedura "Uniting for Peace" è stata da sempre oggetto di forti contestazioni che l'ambigua investitura ricevuta dalla Corte internazionale di giustizia ha smorzato soltanto in parte (ad esempio, a parere di chi scrive, l'Assemblea non potrebbe surrogare il potere del Consiglio di adottare misure coercitive).

4. Considerazioni conclusive alla luce della prima prassi applicativa

Il 26 maggio 2022 il Consiglio di sicurezza non è riuscito ad adottare una bozza di risoluzione che aggiornava e rafforzava il regime sanzionatorio imposto dalla risoluzione 1718 (2006) nei confronti della Repubblica democratica popolare di Corea a causa del veto congiunto di Russia e Cina (si veda *verbale della riunione del Consiglio di sicurezza*, 26 maggio 2022, UN Doc. S/PV.9048, p. 3).

La situazione nordcoreana è tornata all'attenzione del Consiglio di sicurezza in seguito alla recente effettuazione da parte di questo Paese di un gran numero di test di missili balistici, anche intercontinentali, in particolare il 24 marzo, il 7 e il 25 maggio 2022. Gli Stati Uniti, i *penholder* della crisi nordcoreana nell'ambito del Consiglio, hanno iniziato complessi e difficili negoziati, prima bilaterali con la Cina, poi a partire dal 12 aprile con tutti i membri del Consiglio. Nonostante diversi cicli negoziali e la revisione della bozza della risoluzione per ben cinque volte, non è stata superata la posizione contraria russo-cinese che contestava sia la tipologia dell'atto (secondo Pechino e Mosca era preferibile adottare una semplice dichiarazione presidenziale anziché una risoluzione) sia il suo contenuto (per evitare conseguenze umanitarie sulla popolazione civile i due Paesi erano favorevoli ad allentare e non a rafforzare il regime sanzionatorio, si veda *DPRK (North Korea): Yesterday's Vote on a Sanctions Resolution*, in *What's In Blue*, 27 maggio 2022).

Nella dichiarazione in seno al Consiglio seguita all'apposizione del veto, il delegato cinese è stato particolarmente attento a giustificare sotto diversi profili la propria posizione che ha impedito l'approvazione del progetto di risoluzione. In particolare, ha evidenziato sia la necessità di cercare una soluzione politica della crisi attraverso la diplomazia e il dialogo sia la contrarietà del regime Pechino all'adozione di ulteriori sanzioni, tanto più se scollegate rispetto ai programmi nordcoreani di proliferazione nucleare e punitive nei confronti della popolazione (come, ad esempio, la riduzione del 25% dell'esportazione di prodotti petroliferi verso la Corea del Nord, si veda *verbale della riunione del Consiglio di sicurezza*, cit., pp. 3-5). Il rappresentante russo si è allineato alla posizione cinese anche nel tentativo di dare una giustificazione umanitaria all'utilizzo del veto e, non a caso, ha dichiarato che «*increasing the sanctions pressure on Pyongyang is mistaken, ineffective and inhumane*», soprattutto se si considera l'aggravamento della situazione sanitaria in seguito alla recente recrudescenza della pandemia da COVID-19 nella Penisola nordcoreana (*ibidem*, pp. 5-6).

Gli altri tredici Paesi membri del Consiglio di sicurezza non solo hanno votato a favore del progetto di risoluzione, contestando i test balistici nordcoreani in quanto evidente minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ma hanno duramente condannato il veto russo-cinese e invocato l'attivazione della procedura prevista dalla risoluzione "Liechtenstein". In particolare, è stato evidenziato in maniera convincente che la mancata adozione di ulteriori

misure sanzionatorie nei confronti della Corea del Nord nonostante la ripetuta violazione delle precedenti risoluzioni consiliari minava la residua credibilità del Consiglio in una materia di fondamentale importanza come quella della non proliferazione nucleare (si veda, ad esempio, l'intervento del delegato irlandese, *ibidem*, pp. 7-8).

L'annunciata prima e in qualche modo storica seduta dell'Assemblea generale dedicata alla discussione del veto russo-cinese si è tenuta l'8 giugno 2022 e, pur essendo molto partecipata e vivace, non è stata caratterizzata dall'emersione di elementi innovativi su impulso dei due Membri permanenti "convenuti" o dei numerosi Paesi che hanno partecipato alla discussione (si veda *General Assembly Holds Landmark Debate on Security Council's Veto of Draft Text Aimed at Tightening Sanctions against Democratic People's Republic of Korea*, 8 giugno 2022, *UN Doc. GA/12423*). Questo non significa che la nuova procedura si sia rivelata "inutile" in quanto non produttiva di particolari effetti: non bisogna, infatti, sottovalutare la sua risonanza globale e il suo impatto "anticipato", nel senso che ha stimolato il dibattito in senso al Consiglio dando vita ad una dialettica diplomatica per nulla scontata (indicativa in questo senso è la narrativa "umanitaria" sviluppata dai rappresentanti della Cina e della Russia).

E che non si tratti di un effetto del tutto illusorio o strumentale pare emergere dalle dinamiche innescate dal recentissimo veto posto l'8 luglio 2022 dalla Federazione russa al progetto di risoluzione del Consiglio di sicurezza che autorizzava per un periodo di 12 mesi la distribuzione di aiuti umanitari transfrontalieri attraverso il valico di Bab al-Hawa al confine siriano-turco (in questo caso la Cina si è astenuta, mentre gli altri tredici membri del Consiglio hanno votato a favore del progetto presentato dai *penholders* Irlanda e Norvegia, si veda il *verbale della riunione del Consiglio di sicurezza*, 8 luglio 2022, *UN Doc. S/PV.9087*, p. 3). Pur non potendo entrare in questa sede nel merito della vicenda, l'opposizione russa è stata determinata dalle modalità del regime autorizzatorio e dalla sua durata dato che Mosca chiedeva di limitare l'autorizzazione a sei mesi e a condizionare il suo rinnovo all'adozione di una ulteriore risoluzione allo scadere del semestre iniziale (*ibidem*, p. 5).

Infatti, nelle more della seduta "psicanalitica" dell'Assemblea generale convocata per il 21 luglio 2022, i negoziati tra i membri del Consiglio di sicurezza sono continuati in maniera solerte e hanno portato già il 12 luglio all'adozione della risoluzione 2642 (2022) che non solo ricalca la soluzione di compromesso proposta dalla Russia, ma che è stata anche approvata da una maggioranza anomala (con l'astensione dei tre membri permanenti occidentali, si veda il *verbale della riunione del Consiglio di sicurezza*, 12 luglio 2022, *UN Doc. S/PV.9089*, p. 3). Tutto ciò sembra dimostrare che qualcosa si è sbloccato nel processo decisionale del Consiglio anche grazie al ponte (*rectius ... transfert*) che la risoluzione 76/262 ha creato con l'Assemblea generale.

RAFFAELE CADIN