



Dipartimento di Scienze Politiche  
Cattedra: Relazioni Internazionali

**GERMANIA E ITALIA:  
PROGETTI DIVERSI PER ALLARGARE IL  
CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE**

**RELATORE**  
Prof. Raffaele Marchetti

**CANDIDATO**  
Tiziano Zgaga  
Matr. 066012

**ANNO ACCADEMICO 2012/2013**

## Indice

<b>Introduzione.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Il Consiglio di Sicurezza.....</b>	<b>4</b>
1.1 La composizione del Consiglio di Sicurezza.....	4
1.2 I poteri del Consiglio di Sicurezza.....	4
1.3 Il diritto di veto dei membri permanenti.....	5
1.4 Riformare il Consiglio di Sicurezza: come e perché?.....	7
<b>II. La Germania e la riforma del Consiglio di Sicurezza.....</b>	<b>9</b>
2.1 Anni novanta: prime rivendicazioni di un seggio permanente.....	9
2.2 Il tentativo del governo Schroeder di ottenere un seggio permanente.....	10
2.3 La risoluzione dei paesi G4.....	11
2.4 Le reazioni alla “G4-Resolution” e il fallimento della stessa.....	14
2.5 Le mosse di Berlino dopo il <i>summit</i> del 2005.....	14
2.6 I nuovi sforzi di ottenere un seggio permanente nel periodo 2008-2012.....	15
2.7 La posizione della Repubblica Federale Tedesca oggi.....	16
<b>III. L’Italia e la riforma del Consiglio di Sicurezza.....</b>	<b>18</b>
3.1 L’iniziale interesse per un seggio permanente.....	18
3.2 La proposta di creare membri semipermanenti e l’opposizione a nuovi membri permanenti.....	18
3.3 L’importanza del corpo diplomatico e la nascita del “Coffee Club”.....	19
3.4 “Uniting for Consensus” e la risoluzione del 2005.....	20
3.5 La posizione di “Uniting for Consensus” nel 2009.....	21
3.6 L’Unione Europea e la riforma del Consiglio di Sicurezza.....	23
3.7 La posizione della Repubblica Italiana oggi.....	24
<b>IV. Analisi dei progetti di Germania e Italia.....</b>	<b>26</b>
4.1 Il rapporto tra grande potenza e seggio permanente.....	26
4.2 Valutazione della posizione tedesca.....	27
4.3 Valutazione della posizione italiana.....	30
<b>Conclusioni.....</b>	<b>34</b>
<b>La riforma del Consiglio di Sicurezza: si farà prossimamente?.....</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>37</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>38</b>

## Introduzione

La riforma del Consiglio di Sicurezza (d'ora in avanti, CdS) delle Nazioni Unite è un tema di cui si discute ormai da più di vent'anni. Anche considerando l'importanza che riveste nella politica mondiale, si può dire che oggi non esiste uno ed un solo ambito in cui il CdS debba essere riformato. Le sfide che la comunità internazionale si trova ad affrontare sono così numerose e complesse che diventa fondamentale garantire piena operatività al CdS, l'organo nato per essere il garante della pace mondiale.

I profondi cambiamenti avvenuti nell'oltre mezzo secolo di vita delle Nazioni Unite hanno messo in luce diversi problemi cui bisogna dare soluzione se si vuole che il CdS svolga davvero i suoi compiti conformemente alla Carta delle Nazioni Unite. La composizione del CdS, i suoi metodi di lavoro, il rapporto tra il CdS e l'Assemblea Generale, sono solo tre dei punti che si inseriscono nel quadro di una riforma che abbraccia l'intero impianto dell'Onu.

L'ampiezza degli studi esistenti obbliga a circoscrivere l'argomento.

Anzitutto, il presente lavoro si occupa delle proposte di riforma riguardanti l'allargamento<sup>1</sup> del CdS. In secondo luogo, si considerano solo i progetti di riforma sostenuti dalla Repubblica Federale Tedesca e dalla Repubblica Italiana. La scelta di questi due paesi non è casuale: essi, insieme con altri stati, si sono fatti portavoce di due visioni di riforma opposte nel breve periodo, ma con un punto comune – un seggio assegnato all'Unione Europea – per quanto riguarda l'assetto del Cds nel lungo periodo.

A partire dai primi anni novanta, varie sono state le proposte messe sul tavolo dagli stati, ma ad oggi non si è ancora pervenuti a soluzioni così largamente condivise da poter essere approvate.

In questo lavoro si dimostrerà che Germania e Italia hanno sempre sostenuto progetti di riforma del CdS in contrasto tra loro. La tesi che si vuole sostenere è che allargare il CdS è oggi assolutamente necessario.

Dopo aver parlato, nel capitolo I, della composizione del CdS e del diritto di veto, si riporteranno le ragioni a sostegno della tesi per cui tale organo deve essere riformato. Il capitolo II prende in considerazione la Germania, dalle prime richieste di un seggio permanente, passando per la risoluzione G4 fino alla posizione attuale della Repubblica Federale.

Nel capitolo III lo stesso percorso di analisi diplomatica in senso cronologico sarà svolto per l'Italia, insieme con un approfondimento del ruolo che potrebbe giocare l'Unione Europea nel CdS del futuro.

Nel capitolo IV si farà una valutazione critica della posizione dei due paesi, cercando di mettere in luce aspetti positivi e negativi, fattibili e irrealizzabili, delle loro proposte.

Infine, nella parte conclusiva si riepilogheranno le linee conduttrici del lavoro e si ipotizzerà se una riforma del CdS avverrà presto.

---

<sup>1</sup> Non risulta che siano mai stati presentati progetti di riforma volti a ridurre il numero totale di membri del CdS, cioè a renderlo inferiore a 15.

## I. Il Consiglio di Sicurezza

### 1.1 La composizione del Consiglio di Sicurezza

Sottoscrivendo a San Francisco la Carta delle Nazioni Unite nel 1945, le potenze vincitrici della seconda guerra mondiale diedero vita all'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu). Dopo cinque anni di sanguinosi scontri, la necessità più sentita era ristabilire la pace internazionale: si riteneva che ciò sarebbe stato possibile unicamente sottraendo l'uso della forza alla discrezionalità dei singoli stati e accentrando le decisioni sull'utilizzo di contingenti militari in un unico organo, rappresentativo della comunità internazionale.

Fu creato a tal fine il CdS<sup>2</sup>. Due sono i requisiti per esserne membri: il fatto di potersi qualificare come uno Stato secondo il diritto internazionale<sup>3</sup> e l'appartenenza alle Nazioni Unite. Il CdS si compone oggi di 15 paesi, cinque dei quali – Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti – sono membri permanenti (abbreviati con l'espressione P5, *permanent five*): si tratta delle potenze che hanno vinto il secondo conflitto mondiale. I restanti dieci membri, che hanno la qualifica di non permanenti (in inglese, *elected members*), sono eletti dall'Assemblea Generale dell'Onu per un periodo di due anni. Il meccanismo è regolato in modo tale che ogni anno cinque nuovi membri non permanenti entrino a far parte del CdS<sup>4</sup>.

La selezione e la successiva elezione dei membri non permanenti avviene con riguardo al «contributo dei membri delle Nazioni Unite al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed agli altri fini dell'organizzazione ed inoltre a un'equa distribuzione geografica»<sup>5</sup>. Per quanto riguarda quest'ultimo parametro, si applica un criterio di proporzionalità regionale, in base al quale il gruppo dei paesi europei e degli altri paesi occidentali dispone di due seggi e i paesi dell'Europa orientale di uno; il gruppo dei paesi dell'America Latina e dell'Asia ha ciascuno due seggi, il gruppo dei paesi africani, invece, tre. Come nota Zappia, «tale specificazione dell'equa ripartizione geografica non appare formalmente nella Carta, ma risulta essere stata seguita consistentemente nella prassi, sino ad oggi.»<sup>6</sup>

La rappresentanza degli *elected members* nel CdS ha durata biennale, senza possibilità di rielezione immediata.

### 1.2 I poteri del Consiglio di Sicurezza

Si dice spesso che il CdS è uno dei più importanti organi di politica mondiale. Questo assunto appare giustificato se si rivolge l'attenzione all'art. 24 della Carta dell'Onu<sup>7</sup>, in cui si afferma che il CdS ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e può intraprendere le azioni necessarie – implicanti o meno l'uso della forza – per svolgere i suoi compiti<sup>8</sup>.

Di fronte a una minaccia alla pace, a una violazione della pace o a un atto di aggressione, il CdS può anzitutto «invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misu-

---

<sup>2</sup> La disciplina del CdS è contenuta nei capitoli V, VI, VII e VIII della Carta dell'Onu. Per il testo, cfr. Luzzatto, Pocar (2010: 6-10).

<sup>3</sup> Tale requisito esclude che possano diventare membri del CdS altri soggetti del diritto internazionale come, per esempio, le organizzazioni internazionali.

<sup>4</sup> La composizione del CdS è regolata dall'art. 23 della Carta dell'Onu; cfr. Luzzatto, Pocar (2010: 6).

<sup>5</sup> Vd. *loc. cit.*

<sup>6</sup> Zappia (1996: 11).

<sup>7</sup> Luzzatto, Pocar (2010: 6).

<sup>8</sup> Cfr. <http://www.un.org/en/sc/>

re provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili»<sup>9</sup> (art. 40) per contrastare il pericolo in atto.

In un secondo momento, il CdS può imporre ai membri delle Nazioni Unite le misure non implicanti l'uso della forza armata, tra le quali l'art. 41 elenca «l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre e la rottura delle relazioni diplomatiche»<sup>10</sup>.

Infine, l'art. 42 afferma che, se la situazione d'instabilità internazionale permane, il CdS «può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale»<sup>11</sup>.

La questione dei poteri del CdS è molto delicata, visto il «larghissimo potere discrezionale»<sup>12</sup> di cui l'organo gode nel valutare se un determinato fatto costituisce o meno una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione (sono queste le fattispecie elencate dall'art. 39 della Carta dell'Onu<sup>13</sup>).

L'art. 25 stabilisce che le decisioni del CdS prese in conformità alla Carta devono essere accettate ed eseguite dagli Stati membri<sup>14</sup>.

### 1.3 Il diritto di veto dei membri permanenti

Come osserva Zappia, «l'aspetto maggiormente distintivo del funzionamento del CdS, sotto il profilo procedurale, attiene sicuramente alle modalità di voto»<sup>15</sup>. La disciplina della votazione è l'ostacolo che più di altri impedisce al sistema di sicurezza collettivo di funzionare così come fu ideato dai fondatori dell'Onu. Ciò non deve stupire se si confrontano le prerogative di cui godono i P5 rispetto ai membri eletti, quando si tratta di prendere decisioni sugli interessi più rilevanti della comunità internazionale.

L'art. 27, comma 1, della Carta dell'Onu stabilisce formalmente il principio di eguaglianza tra gli stati affermando che «ogni membro del CdS dispone di un voto»<sup>16</sup>. Prosegue affermando che le questioni procedurali sono approvate con nove voti favorevoli, mentre «le decisioni [...] su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove membri, *nel quale siano compresi i voti dei membri permanenti*»<sup>17</sup>. Con l'espressione «ogni altra questione» si intendono le decisioni aventi natura sostanziale, relative, per esempio, al dispiegamento di forze militari. È sufficiente che uno solo dei P5 esprima voto negativo per far sì che l'approvazione di qualsiasi decisione sostanziale salti. Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti godono dunque di un diritto di veto, benché questa espressione non compaia ufficialmente nella Carta dell'Onu. Il forte impatto di tale privilegio è solo parzialmente attenuato dalla prassi in base alla quale l'astensione di un membro permanente non equivale all'apposizione del veto.

L'istituto del veto fu introdotto per far sì che i P5 agissero di comune accordo per le questioni attinenti al mantenimento della pace o alla conduzione di operazioni militari. Con lo scoppio della guerra fredda questa convinzione sarebbe presto stata vanifi-

---

<sup>9</sup> Luzzatto, Pocar (2010: 8).

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

<sup>11</sup> *Loc. cit.*

<sup>12</sup> Conforti (2010: 412).

<sup>13</sup> Cfr. Luzzatto, Pocar (2010: 8).

<sup>14</sup> Cfr. *ibidem* (2010: 6).

<sup>15</sup> Zappia (1996: 11).

<sup>16</sup> Luzzatto, Pocar (2010: 6).

<sup>17</sup> *Loc. cit.* Corsivo aggiunto.

cata: nella prassi delle Nazioni Unite, specialmente durante gli anni del confronto bipolare, i membri permanenti hanno fatto uso del diritto di veto ogni volta che intendevano bloccare una risoluzione del CdS contraria ai loro interessi.

Benché dopo la caduta del Muro di Berlino il diritto di veto sia stato impiegato in misura minore, accade ancora oggi che un membro permanente minacci di avvalersene per fare pressione sul CdS e ottenere che una determinata risoluzione si conformi ai propri interessi nazionali. In alcuni casi, forti del diritto di veto, i membri permanenti affermano perfino di voler evitare che una risoluzione sia anche solo sottoposta al voto, oppure rinunciano a chiedere l'approvazione di una risoluzione quando sono certi che un altro dei P5 voterà contro.

Il risultato è stato che in molte occasioni il CdS non poté intervenire. Dopo la fine del mondo bipolare ci fu un aumento degli interventi rispetto alla paralisi che affliggeva l'organo negli anni della contrapposizione Usa-Urss<sup>18</sup>, ma ciò non ha messo in ombra la necessità di riformare il CdS. Al contrario, vista l'accresciuta capacità operativa dell'organo, i paesi ne hanno subito in misura maggiore le decisioni. Non più l'inefficienza dunque, ma la pretesa a partecipare alle decisioni del CdS è diventata la ragione per cui da molti anni la maggioranza degli stati chiede una riforma del CdS che comprenda anche una revisione del diritto di veto.

---

<sup>18</sup> Per esempio, il CdS è potuto intervenire nel caso di conflitti intestini negli stati, di violazioni di diritti umani perpetuate a danno di una minoranza all'interno di uno stato, di mancata estradizione di terroristi accordata da alcuni paesi e del non riconoscimento di elezioni regolari dal punto di vista democratico. (cfr. Greco n.d.: 7)

#### 1.4 Riformare il Consiglio di Sicurezza: come e perché?

Una modifica del CdS presuppone una modifica della Carta dell'Onu.

Il primo passo da fare sarebbe modificare l'art. 23 della Carta che regola la composizione del CdS. Vi sono due modi per farlo.

In primo luogo, l'art. 108 della Carta prevede che gli emendamenti debbano essere approvati con il voto favorevole di 2/3 dei membri presenti e votanti dell'Assemblea Generale. In seguito occorre la ratifica di 2/3 dei membri totali delle Nazioni Unite in conformità ai procedimenti previsti dalle costituzioni nazionali. L'art. 108 prevede espressamente che tra i paesi ratificanti debbano essere compresi i membri permanenti. I P5 godono dunque anche in questo caso di un diritto di veto sugli emendamenti alla Carta. Si comprende allora come il processo di modifica della Carta sia tutt'altro che semplice da attuare.

In secondo luogo, l'art. 109 prevede la possibilità di istituire una conferenza generale dei membri delle Nazioni Unite per la revisione della Carta. Ciò può avvenire con un voto favorevole di 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale e con un voto di nove membri (permanententi o non) del CdS<sup>19</sup>. Le modifiche proposte dalla conferenza saranno considerate approvate solo se votano a favore 2/3 dei membri che la compongono ed entreranno in vigore dopo la ratifica da parte di 2/3 dei membri complessivi delle Nazioni Unite. In analogia all'art. 108, anche nel caso di questa procedura la *conditio sine qua non* è che tra i ratificanti vi siano tutti i membri permanenti.

Il terzo comma dell'art. 109 afferma che la conferenza *ad hoc* sarebbe dovuta essere istituita dieci anni dopo l'entrata in vigore della Carta dell'Onu, dunque nel 1955. Ciò non avvenne mai a causa delle tensioni innescate dalla guerra fredda.

Fino ad oggi si è sempre seguita la disciplina prevista dall'art. 108, sia nel caso dell'avvenuto ampliamento del CdS nel 1963 – di cui ora si dirà – sia nei progetti di riforma di cui si discute da alcuni anni. Alla luce delle ampie maggioranze richieste per l'approvazione in Assemblea Generale e per la ratifica degli stati membri, si può affermare che la Carta dell'Onu si configura come una Costituzione che nel diritto pubblico si definirebbe rigida<sup>20</sup>.

Nella storia dell'Onu l'unica riforma del CdS si ebbe nel 1963, quando i membri non permanenti passarono da sei a dieci. In questo modo il CdS arrivò a contare quindici membri totali.

La necessità di riformare il CdS è un dato di fatto riconosciuto dalla stragrande maggioranza degli stati. La concordia si ferma però a questa constatazione iniziale, dal momento che permane un profondo disaccordo su come riformarlo.

L'unico argomento che sembra militare contro una riforma del CdS è che la sua ridotta composizione attuale garantirebbe maggiore efficienza operativa rispetto a un organo allargato a più di quindici membri. A questa osservazione si può però facilmente ribattere che spesso anche il CdS come è ora ha conosciuto momenti di stallo allorché decisioni di importanza fondamentale erano all'ordine del giorno. L'inefficienza non sembra essere imputabile solo al numero di membri.

Al contrario, vari sono le ragioni che militano a favore di una riforma della composizione del CdS<sup>21</sup>.

Il primo è sicuramente il fatto che la struttura del CdS e i membri permanenti riflettono l'equilibrio delle relazioni internazionali del periodo immediatamente successi-

---

<sup>19</sup> Art. 109, Carta dell'Onu, in Luzzatto, Pocar (2010: 16).

<sup>20</sup> Cfr. Greco (n.d.: 6).

<sup>21</sup> Cfr. Ronzitti (2010: 17).

vo alla seconda guerra mondiale<sup>22</sup>. Da quel momento molto è cambiato, in particolare se si considera che oggi vi sono 193 stati membri dell'Onu a fronte dei 50 nel 1945. Come è evidente, il CdS non è più quell'organo rappresentativo della comunità internazionale che nella Carta si proponeva di essere.

Bisogna tenere presente quanto profondamente sia mutata la distribuzione del potere negli ultimi 70 anni. Da un lato, alcuni paesi, come per esempio India e Brasile, hanno notevolmente ridotto il divario economico con i paesi industrializzati dell'Occidente e accresciuto il loro peso demografico. Dall'altro lato, l'influenza politica di Francia e Gran Bretagna, per una serie di ragioni, è oggi molto inferiore al primo dopoguerra. A ciò si aggiunga la rinascita economica di Giappone e Germania, che nel 1945 erano stati sconfitti nel secondo conflitto mondiale e non facevano nemmeno parte delle Nazioni Unite. A fronte di questi evidenti mutamenti, il CdS non ha mai saputo adeguarsi alle nuove realtà, è approdato al nuovo millennio con una struttura organizzativa rimasta ferma al secolo scorso.

In secondo luogo, l'inadeguata rappresentanza geografica dell'attuale CdS va di pari passo con una carenza di legittimità dell'organo nello svolgere i propri compiti di custode della pace mondiale. Rappresentanza sembra essere la parola chiave in un'organizzazione così importante a cui è affidato il mantenimento della pace e della sicurezza dei popoli. Le risoluzioni del CdS sono vincolanti all'interno dei singoli stati<sup>23</sup>, anche per quelli che hanno votato contro. L'autorità del CdS deve essere riconosciuta come legittima dagli stati e questo può avvenire solo se l'organo gode della più ampia rappresentanza a livello globale.

In terzo luogo, un adeguato grado di rappresentanza è connesso anche con esigenze di democraticità: in una comunità internazionale molto più ampia rispetto al secolo scorso, non è pensabile che le decisioni di interesse globale siano prese da una cerchia ristretta di membri privilegiati.

Infine, va notato che se il CdS non saprà riformarsi, rischia di perdere credibilità e di subire la concorrenza di altre organizzazioni internazionali che ambiscono a svolgerne le funzioni.

La stragrande maggioranza degli stati ha interesse a una riforma della composizione del CdS. I due paesi su cui questo lavoro si concentra – Germania e Italia – sono portatori di interessi opposti. Ciascuno di essi è alleato diplomaticamente con un gruppo di altri stati che condividono il medesimo progetto di riforma.

Nell'analisi seguente si considera dapprima la Germania, che ha sempre richiesto un seggio permanente insieme con il Giappone.

---

<sup>22</sup> Si potrebbe dire che in parte rispecchia anche l'equilibrio di potere della guerra fredda, come giustificato dalla presenza dell'Unione Sovietica, che in tale periodo era da considerarsi una grande potenza. La migliore fotografia storica del CdS è però il periodo subito dopo la fine della seconda guerra mondiale.

<sup>23</sup> Ricordiamo il già citato art. 25 della Carta dell'Onu, in base al quale le decisioni del CdS prese in conformità alla Carta devono essere accettate ed eseguite dagli stati membri.

## **II. La Germania e la riforma del Consiglio di Sicurezza**

### **2.1 Anni novanta: prime rivendicazioni di un seggio permanente**

Il dibattito sulla riforma del CdS ebbe origine a partire dalla fine degli anni ottanta. La sempre maggiore capacità operativa dell'organo e la sua agenda crescente fecero sì che vari stati si interessassero a come modificarlo.

Tra questi un ruolo di primo piano fu giocato dal Giappone e dalla Germania, due paesi il cui potere economico era forte da molti anni. A ciò si aggiunga il cambiamento del quadro delle grandi potenze dopo la caduta del Muro di Berlino e la fine del mondo bipolare. Nella Germania e nel Giappone nacque la consapevolezza che fosse giunto il momento di aumentare il loro influsso internazionale. Ciò si tradusse nel desiderio di accrescere il loro peso all'interno delle Nazioni Unite e, di conseguenza, nella richiesta di un seggio permanente nel CdS.

Il 3 ottobre 1990 la Repubblica Federale Tedesca tornò a essere ufficialmente uno stato unitario. Due anni dopo, nel 1992, la classe dirigente e l'opinione pubblica cominciarono a discutere la questione se il paese dovesse accrescere la sua influenza in ambito internazionale. Il dibattito si concentrò da un lato sulla richiesta tedesca di ottenere un seggio permanente nel CdS e dall'altro sulla partecipazione del paese a missioni di pace in collaborazione con truppe delle Nazioni Unite. Il secondo punto era considerato un passo necessario per dare legittimità alla richiesta del seggio permanente.

Le discussioni si scontrarono con problemi di natura costituzionale. In base alla Legge Fondamentale del 1994 – divenuta dopo la riunificazione la Costituzione dell'intera Repubblica Federale – le truppe tedesche potevano partecipare a missioni implicanti l'uso della forza militare solo nell'ambito dell'alleanza nordatlantica (Nato)<sup>24</sup>. Nel 1994 la Corte Costituzionale Tedesca, investita della questione, si pronunciò a favore della conformità alla Legge Fondamentale della partecipazione a operazioni militari sotto l'egida delle Nazioni Unite. Si motivò la sentenza argomentando che il Parlamento tedesco, approvando l'intero sistema di sicurezza previsto dalla Carta dell'Onu, aveva automaticamente acconsentito anche all'eventualità di operazioni militari nell'ambito di tale sistema o sotto il comando di esso. Tuttavia, per ogni intervento militare sarebbe stato necessario il previo consenso del Parlamento.

Nel frattempo presso l'opinione pubblica tedesca la pretesa di un seggio permanente crebbe sempre di più. Nel febbraio 1992 l'ex cancelliere Willy Brandt affermò che alla Germania e al Giappone spettava il diritto di partecipazione permanente alle decisioni del CdS conformemente alla loro importanza economica e di contribuzione al bilancio delle Nazioni Unite. Non avrebbero però dovuto godere del diritto di veto, giacché tale istituto rischiava di ostacolare la riforma dell'Onu.

La posizione ufficiale del governo tedesco nel 1992, espressa dal ministro degli Esteri, Klaus Kinkel, era la seguente: la Germania non chiedeva ufficialmente un seggio permanente, ma se nel dibattito originatosi intorno alla riforma del CdS, si intendesse cambiarne la composizione allora la Repubblica Federale avrebbe preteso tale seggio.

Le prime vere aspirazioni della Germania a un seggio permanente nel CdS si manifestarono nel 1993. In quell'anno essa si limitò però ad affermare la propria pretesa a candidarsi, non presentando un progetto di riforma dell'organo. Le formazioni politi-

---

<sup>24</sup> Come fa notare Volger (2008: 250), la Germania partecipava a missioni Onu già a partire dagli anni settanta, tramite il trasporto di truppe di pace o la fornitura di armamenti. Non aveva però mai collaborato direttamente ad interventi militari.

che allora al governo, l'Unione dei cristiano-democratici (Cdu) e il Partito liberal-democratico (Fdp) – rappresentati nella coalizione rispettivamente dal cancelliere Helmut Kohl e dal ministro degli Esteri Kinkel – chiesero che Germania e Giappone fossero rappresentati in via permanente nel CdS per il loro peso economico e contributivo nell'ambito delle Nazioni Unite. In effetti i contributi della Germania al bilancio dell'Onu erano aumentati nel corso degli anni, portando il paese negli anni novanta a essere il terzo maggior finanziatore delle Nazioni Unite. Dal punto di vista politico-militare la rivendicazione tedesca di un seggio permanente era da ricondursi all'impegno della Repubblica Federale nella guerra del Golfo (1990-91).

All'epoca, vari furono gli stati europei disposti a sostenere una candidatura tedesca<sup>25</sup>. Nel 1994 l'ambasciatore tedesco Detler Graf zu Rantzau affermò dinanzi all'Assemblea Generale che nell'ambito di una riforma dovrebbero essere prese in considerazione anche le pretese di rappresentanza permanente nel CdS di vari paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina. Si trattò di una mossa astuta, perché nascondeva le pretese tedesche dietro alla necessità di una riforma chiesta anche da molti altri stati. In caso di perdurante disaccordo propose di cambiare la Carta aumentando il numero di membri non permanenti e permettendone la rielezione. Secondo il governo tedesco, però, in una tale circostanza Germania e Giappone avrebbero dovuto ottenere un seggio permanente con diritto di veto, giacché tutti i membri permanenti dovevano essere trattati alle stesse condizioni.

Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti si dichiararono disposti ad accettare un seggio permanente per Germania e Giappone, ma senza diritto di veto.

## 2.2 Il tentativo del governo Schroeder di ottenere un seggio permanente

Nel 1998 la Repubblica Federale Tedesca fallì nel tentativo di far approvare all'Assemblea Generale dell'Onu la sua proposta di riforma. In quell'anno il nuovo cancelliere Gerhard Schroeder, rappresentante del Partito Socialdemocratico Tedesco (Spd), si fece portatore di un nuovo atteggiamento della Germania in politica estera, contraddistinto da un forte impegno a rilanciare l'interesse nazionale del proprio paese, rimasto fino a quel momento in secondo piano. Almeno fino alla riunificazione del 1990, infatti, la Repubblica Federale aveva sempre adottato un profilo basso nelle relazioni internazionali, non partecipando a missioni comportanti il dispiego di mezzi militari e non facendo mai la voce grossa rispetto alle altre grandi potenze. Questo *modus operandi* ha suggerito di parlare della Repubblica Federale (così come anche del Giappone) di un gigante economico ma di un nano politico<sup>26</sup>.

I progetti della Germania si arenarono nel 1998, quando l'Assemblea Generale dell'Onu approvò una risoluzione che introducesse un *quorum* di 2/3 dei membri per riformare il CdS. Visto il ruolo centrale che l'Italia giocò nel far passare questa risoluzione, se ne parlerà più approfonditamente nel capitolo III, dedicato al nostro paese. La Germania avrebbe voluto mantenere l'interpretazione che si era sempre data all'espressione "2/3 dei membri", cioè fare riferimento al numero di stati che, nel giorno in cui una proposta di modifica del CdS è messa al voto, sono presenti nell'Assemblea Generale e votano, non al numero totale di membri dell'Assemblea stessa.

---

<sup>25</sup> Si tratta di Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Irlanda, Portogallo, Slovenia, Paesi Bassi (ma la posizione di questo Paese sarebbe in seguito mutata), Romania, Svezia e Polonia.

<sup>26</sup> Cfr. Mazzei, Marchetti & Petito (2010: 40-41).

Gli argomenti sostenuti dall'amministrazione Schroeder per giustificare l'assegnazione di un seggio permanente alla Germania possono essere ricondotti a tre:

1. il riconoscimento che l'attuale CdS non rifletteva l'intera composizione dell'Onu e perciò tale organo non disponeva della necessaria legittimità per svolgere i suoi delicati compiti;
2. la constatazione che la Germania era il terzo maggior finanziatore (pagatore di contributi) del *budget* dell'Onu, dopo Stati Uniti e Giappone;
3. il fatto che la Germania era sempre più coinvolta in missioni di pace e in aiuti umanitari.

È interessante notare però come durante il suo primo mandato Schroeder abbia tenuto in più di una occasione discorsi a favore di un seggio permanente dell'Unione Europea nel CdS. Durante il suo secondo mandato governativo nel 2003, questa retorica europeista cedette però il passo a una riaffermazione della priorità di un seggio tedesco: prima il seggio per Berlino e poi quello per l'Europa.

Il 12 novembre 2003 una commissione di 15 personalità di notoria competenza nel diritto internazionale, detta *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* ("Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento"), ricevette l'incarico di formulare una proposta di riforma delle Nazioni Unite. Un anno dopo, nel dicembre 2004, essa presentò il rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility* ("Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità condivisa"), in cui furono analizzate le minacce più serie alla sicurezza internazionale nonché alcune vie di prevenzione delle stesse, e furono presentate proposte per le riforme istituzionali.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il rapporto ipotizza un allargamento del CdS di nove membri, portandoli a 24 totali. Ciò si sarebbe potuto realizzare in due modi. Il modello A prevedeva sei seggi permanenti e tre non permanenti, tutti senza diritto di veto. Il modello B, invece, suggeriva un solo seggio aggiuntivo non permanente e otto seggi dalla durata di quattro anni con possibilità di rielezione. Come si vedrà, il modello A è quello che presenta le maggiori analogie con il progetto sostenuto dalla Germania.

Confermato a capo del governo nel 2003, il cancelliere Schroeder affermò che oltre alla Germania sarebbe dovuto essere assegnato un seggio permanente allo storico alleato tedesco nell'Onu, il Giappone, nonché a un paese africano, a uno asiatico e a uno dell'America Latina.

### 2.3 La risoluzione dei paesi G4

In vista del *summit* mondiale previsto a New York nel 2005, la Germania si alleò diplomaticamente con tre paesi: in primo luogo il Giappone, la potenza che da anni reclamava un seggio permanente insieme con la Repubblica Federale, e poi anche il Brasile e l'India, due realtà che chiedevano una maggiore rappresentanza nel CdS a causa dell'ascesa economica negli ultimi anni e dell'accresciuto peso demografico<sup>27</sup>. Tale alleanza, giacché racchiudeva quattro stati che, quantunque diversi tra loro, erano molto forti economicamente, fu chiamata "Group of Four Resolution" (G4).

Come rileva Preschern, questa coalizione «ha posto l'accento sull'obiettivo dell'equilibrio politico, demografico ed economico all'interno di un CdS ampliato

---

<sup>27</sup> Il Brasile e l'India sono due paesi che rientrano nella categoria dei BRICS, i cinque stati che, seppure in contesti diversi, presentano da anni forti ritmi di crescita economica e il cui peso politico nelle relazioni internazionali è aumentato. Oltre a Brasile e India vi rientrano la Russia, la Cina e il Sudafrica.

alle nuove potenze emerse sullo scenario internazionale»<sup>28</sup>. I paesi del G4 si accordarono per proporre nel 2005 alla 59° Assemblea Generale dell'Onu una risoluzione-quadro<sup>29</sup> il cui contenuto prevedeva:

- l'allargamento del CdS da 15 a 25 membri;
- l'assegnazione di sei nuovi seggi permanenti senza diritto di veto;
- l'assegnazione di quattro seggi non permanenti con mandato non rinnovabile;
- che i nuovi seggi permanenti sarebbero stati distribuiti come segue: due agli stati africani, due agli stati dell'Asia, uno agli stati dell'America Latina e dei Caraibi, uno agli stati dell'Europa occidentale e altri;
- i nuovi seggi non permanenti sarebbero stati distribuiti come segue: uno agli stati africani, uno agli stati dell'Asia, uno agli stati dell'America Latina e dei Caraibi, uno agli stati dell'Europa orientale.

Nella parte introduttiva della risoluzione G4 si afferma che «l'efficacia, la credibilità e la legittimità del lavoro del CdS saranno accresciute grazie a un più forte carattere rappresentativo»<sup>30</sup>. L'aumento dei membri nel CdS perseguirebbe un duplice scopo agli occhi dei firmatari di questa risoluzione: rispecchierebbe meglio la realtà politica della comunità internazionale attuale e produrrebbe un riequilibrio di forze tra gli stati, consentendo al CdS di occuparsi in modo effettivo dei bisogni di tutti i paesi.

Per quanto riguarda il diritto di veto, i quattro paesi ritengono in linea di principio che esso debba diventare prerogativa anche di eventuali nuovi membri permanenti. La categoria dei membri permanenti deve essere omogenea per quanto riguarda «responsabilità e doveri»<sup>31</sup> e non è possibile istituire differenze di trattamento tra membri della stessa categoria. Tuttavia i G4 affermano che la decisione definitiva circa l'assegnazione di tale diritto ai nuovi membri permanenti debba essere presa da un'apposita conferenza, istituita 15 anni dopo l'entrata in vigore delle modifiche della Carta. Fino a quel momento i nuovi membri permanenti non avrebbero potuto godere del diritto di veto. Come riporta Volger<sup>32</sup>, questa temporanea rinuncia fu inserita dai paesi G4 come correzione in senso meno radicale della proposta originaria, che prevedeva il diritto dei nuovi membri permanenti di ottenere e usare fin da subito il diritto di veto. L'attribuzione immediata del veto ai nuovi membri permanenti avrebbe incontrato la decisa opposizione non solo degli attuali P5, ma anche di altri paesi che si battevano per eliminare tale istituto.

Benché denominata G4, la risoluzione non fu firmata solo da Brasile, India, Germania e Giappone, ma anche da un cospicuo numero di stati medio-piccoli<sup>33</sup> extraeuropei. In Europa sottoscrissero la proposta 12 paesi: Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Islanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo e Ucraina. Da notare che anche due P5 apposero la propria firma, cioè la Francia e la Gran Bretagna.

---

<sup>28</sup> Preschern (2011: 6).

<sup>29</sup> Cfr. UN Doc. A/59/L.64 del 6/7/2005

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>32</sup> Cfr. Volger (2008: 330).

<sup>33</sup> Furono firmatari della "G4-Resolution" anche i seguenti paesi: Afghanistan, Belgio, Bhutan, Danimarca, Fiji, Georgia, Grecia, Haiti, Honduras, Islanda, Kiribati, Lettonia, Maldive, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portogallo, Salomone, Repubblica Ceca, Tuvalu e Ucraina.

## 2.4 Le reazioni alla “G4-Resolution” e il fallimento della proposta

Nel settembre del 2005 si tenne dunque il *summit* mondiale di New York, definito da alcuni «il più grande appuntamento nella storia dell’organizzazione internazionale»<sup>34</sup>, in cui la risoluzione dei paesi del G4 fu posta al voto. Il tentativo di farla approvare fallì per una serie di ragioni.

In primo luogo, gli Stati Uniti confermarono il loro scarso interesse per un qualsiasi progetto di riforma e posero nuovamente l’accento su esigenze di efficienza operativa del CdS, fattore considerato più importante del carattere rappresentativo dell’organo. Rilevante fu che gli americani si schierarono apertamente contro il progetto dei G4 (al contrario di quanto fatto dalla precedente amministrazione Clinton) e nello specifico contro un seggio permanente alla Germania. Sostennero che in tal modo l’Europa – con Francia, Regno Unito e Germania come membri permanenti – sarebbe stata sovra-rappresentata nel CdS. In realtà la ragione principale sembra essere stata il raffreddamento dei rapporti Usa-Germania nel 2003, dopo che Repubblica Federale Tedesca – che in quell’anno era membro eletto del CdS – aveva deciso di non prendere parte all’invasione dell’Iraq.

In secondo luogo, si opposero con forza alla risoluzione i paesi facenti parte del gruppo “Uniting for Consensus” (UfC), di cui l’Italia è un esponente di spicco.

In terzo luogo, la Cina si schierò con decisione contro l’ipotesi di assegnare un seggio permanente al Giappone, temendo di perdere la propria *leadership* politica in Asia.

Non da ultimo fu decisivo il comportamento tenuto dall’Unione Africana (Ua), un’organizzazione sovranazionale nata nel 2002 che racchiude tutti gli stati del continente africano eccetto il Marocco. Con i suoi 53 stati i voti dell’Ua sono decisivi all’interno dell’Assemblea Generale per raggiungere la maggioranza di 2/3 dei membri), anche perché «le delegazioni del Continente nero [...] si sono sempre distinte in passato per il loro spirito di disciplina elettorale e di reciproca solidarietà»<sup>35</sup>.

Per cercare un compromesso diplomatico e ottenere il sostegno dell’Ua, i paesi del G4 offrirono a essa ben due seggi permanenti e un ulteriore seggio non permanente. Questa proposta ebbe però due conseguenze deleterie per i G4. Innanzitutto in molti stati africani è sorto quel timore di declassamento che sempre coglie un paese quando uno stato vicino del medesimo gruppo regionale potrebbe sedere in via permanente nel CdS. Inoltre non era chiaro quali due stati avrebbero ottenuto i due seggi permanenti offerti dal G4. A ciò si aggiunga che l’Ua avrebbe accettato l’offerta del G4 e dunque sostenuto la loro proposta solo a condizione che i nuovi seggi permanenti sarebbero stati dotati da subito del diritto di veto. Ma ciò era inammissibile per i G4 e in particolare per Fischer, il quale riteneva – a ragione – che i P5 non avrebbero mai appoggiato una decisione che estendeva il diritto di veto anche ai nuovi membri permanenti<sup>36</sup>. Infine, l’Ua chiese un ulteriore seggio non permanente, per un totale di cinque, in modo che tutte le subregioni africane potessero essere rappresentate nello stesso momento all’interno del CdS.

L’Ua presentò dunque una propria proposta di riforma del CdS. L’incompatibilità tra le condizioni poste dai G4 e dall’Ua favorì indirettamente il gruppo UfC. Vero è che anche quest’ultimo non disponeva della maggioranza richiesta, ma grazie all’impegno dell’Italia si riuscì a fermare una seconda volta le aspirazioni della Ger-

<sup>34</sup> Alcaro, Comelli & Matarazzo (2005: 1)

<sup>35</sup> Fulci (2006: 25).

<sup>36</sup> Cfr. <http://www.sueddeutsche.de/politik/reform-des-sicherheitsrates-neuer-daempfer-fuer-deutsche-un-ambitionen-1.842097>

mania a un seggio permanente. Dopo la risoluzione procedurale del 1998, l'Italia colse un altro successo diplomatico ai danni dei tedeschi.

Preschern individua due ragioni per spiegare il fallimento del summit del 2005 a New York: da un lato il «periodo storico poco favorevole per avviare discussioni sulla riforma dell'Onu»<sup>37</sup>, visto che l'attenzione della comunità internazionale era concentrata sulla guerra in Iraq, e il fatto che l'allora Segretario Generale Kofi Annan abbia «intrapreso un'iniziativa su un tema così sensibile, come l'allargamento del CdS, tradizionalmente lasciato agli stati membri, senza averla adeguatamente preparata»<sup>38</sup>.

Anche questo *summit*, dunque, si concluse con un nulla di fatto per quanto riguarda la riforma del CdS.

## 2.5 Le mosse di Berlino dopo il *summit* del 2005

Nel novembre 2005 le elezioni federali in Germania consegnarono al paese un governo costituito da una grande coalizione. Nel programma dei due maggiori partiti – Spd e Cdu – si continuò ad affermare che la Germania è pronta ad assumersi maggiori responsabilità sulla scena internazionale. Nello stesso tempo, però, l'esecutivo si dichiarò disposto a perseguire nel lungo periodo l'obiettivo di un seggio permanente per l'Unione Europea. Queste dichiarazioni, frutto di un compromesso tra i socialdemocratici (che come in passato con Schroeder pretendono il seggio permanente) e i democristiani (favorevoli al seggio europeo), risentirono evidentemente del fatto che al governo vi erano due partiti tradizionalmente avversari:

Nel luglio 2006 si tornò a parlare della questione in Assemblea Generale. Il G4 ripresentò la proposta del 2005, mentre il gruppo UfC ritenne inutile riproporre il proprio progetto. Non ci fu nemmeno una richiesta di votazione di una delle risoluzioni, perché la maggioranza necessaria appariva un traguardo irraggiungibile. Germania, India e Brasile si ostinarono dunque a ritentare la scalata alla *membership* permanente. Il perché di questa mossa, alla luce della totale impossibilità di riuscire nell'intento, è efficacemente analizzata da Fulci: «la posta in gioco resta altissima: la possibilità [...] di sedere in Consiglio in permanenza, anche se in posizione subalterna rispetto agli attuali cinque perché privi del *veto*, ma evitando di sottostare periodicamente come gli altri a democratiche elezioni, e senza, quindi, dover più rendere conto a nessuno, se non a se stessi, del proprio operato in seno al Consiglio»<sup>39</sup>.

Nel 2007 Angela Merkel tenne il suo primo discorso dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riproponendo una formula ormai consueta: qualora le venisse dato un seggio permanente, la Germania sarebbe disposta ad assumersi «maggiori responsabilità»<sup>40</sup>.

Sempre nel 2007 le discussioni all'interno dell'Assemblea Generale si concentrarono su cinque temi principali: composizione del Consiglio, diritto di veto, rappresentanza regionale, allargamento del CdS, e rapporti con l'Assemblea Generale. Ciascuno di questi temi fu affidato a un rappresentante permanente detto facilitatore (*facilitator*) con il compito di mediare le diverse posizioni degli stati. Nel rapporto dei facilitatori si affermò che una soluzione sarebbe potuta essere l'adozione di modelli di riforma di transizione o *ad interim*. Gran parte degli stati sarebbe a favore di questo.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>38</sup> *Loc. cit.*

<sup>39</sup> Fulci (2006: 775).

<sup>40</sup> Cfr. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-reform-deutschland-schoepft-neue-hoffnung-auf-sitz-im-sicherheitsrat-a-614644.html>

La Germania affermò che la situazione di stallo dovesse essere superata con negoziati diretti tra i paesi. La questione fu rinviata alla 62° sessione dell'Assemblea Generale, da tenersi nel 2008. Con risoluzione 557/2008 fu creato il cosiddetto "Plenum informale" dell'Assemblea Generale al fine di occuparsi della riforma del CdS. Si stabilì inoltre che all'interno di tale *plenum* le decisioni sarebbero dovute essere assunte con una maggioranza di 2/3 e non più con il principio del *consensus*.

## 2.6 I nuovi sforzi di ottenere un seggio permanente nel periodo 2008-2012

Nel 2008 Berlino mise in moto un nuovo tentativo di ottenere un seggio permanente. La bozza di risoluzione prevedeva l'allargamento del CdS di sette membri, per un totale di 22. Le possibilità per i nuovi membri sarebbero un seggio permanente, un mandato biennale oppure un mandato di cinque anni con o senza possibilità di rielezione. I sette nuovi seggi sarebbero dovuti essere assegnati ai diversi gruppi regionali: due all'Asia, due all'Africa, uno ciascuno all'America Latina, all'Europa occidentale e all'Europa orientale. Secondo l'allora ambasciatore tedesco Matussek la Germania avrebbe ottime *chances* di ottenere il seggio riservato all'Europa occidentale. Qualora il progetto di riforma fosse accettato e ratificato dai membri delle Nazioni Unite, l'Assemblea Generale dovrebbe decidere, insieme con i rappresentanti di tutti i 193 stati, a chi assegnare i nuovi seggi. Per presentare la proposta in questione, la Germania si alleò con un piccolo gruppo di stati che rappresentano interessi diversi e fanno parte di differenti gruppi regionali.

Dal 2009 l'obiettivo degli stati divenne quello di ricercare un accordo tramite negoziati intergovernativi, che cominciarono nello stesso anno.

La Germania e gli altri paesi del G4 confermarono la posizione assunta nel *summit* del 2005 e l'obiettivo generale del «superamento dell'equilibrio internazionale basato sui rapporti di forza emersi nel secondo dopoguerra»<sup>41</sup>.

Nel biennio 2011/2012 – quando la Germania era membro eletto del CdS – il ministro degli Esteri Guido Westerwelle ripropose la candidatura del suo paese, usando l'ormai nota formula della «maggiore responsabilità» che la Germania sarebbe disposta ad assumersi<sup>42</sup>. Egli affermò inoltre che «le sfide [che la comunità internazionale deve affrontare] sono troppo grandi perché ci possiamo accontentare dello *status quo*»<sup>43</sup>. Anche in quell'occasione il governo tedesco non mancò di sostenere che sarebbe necessario assegnare un seggio permanente nel CdS a un paese dell'Africa e dell'America Latina, e due seggi permanenti a uno stato dell'Asia.

A fine aprile 2013 la Germania presentò nuovamente la propria candidatura a membro non permanente per il biennio 2019/2020; otto anni è il periodo che tradizionalmente deve trascorrere per un paese tra una presenza come membro non permanente nel CdS e la successiva. La decisione sulla candidatura è attesa soltanto nel 2018.

---

<sup>41</sup> Preschern (2011: 8).

<sup>42</sup> Cfr. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/un-sicherheitsrat-westerwelle-will-staendigen-sitz-fuer-deutschland/7196798.html>

<sup>43</sup> <http://www.handelsblatt.com/politik/international/un-sicherheitsrat-westerwelle-will-staendigen-sitz-fuer-deutschland/7196798.html>

## 2.7. La posizione della Repubblica Federale Tedesca oggi

Anche oggi la Germania si considera un candidato naturale per un seggio permanente nel CdS. Il ruolo del paese è fortemente cambiato dal 1945, anno di fondazione delle Nazioni Unite. Specialmente dopo la riunificazione la Repubblica Federale è uno dei più ferventi sostenitori del multilateralismo all'interno dell'Onu.

La rivendicazione di un seggio permanente da parte del governo tedesco<sup>44</sup> muove da tre dati di fatto:

1. la Germania è attualmente il terzo maggiore contribuente al bilancio delle Nazioni Unite;
2. è il secondo stato al mondo per investimenti in aiuti allo sviluppo;
3. i *partner* internazionali e l'opinione pubblica tedesca chiedono al governo più partecipazione nel CdS. Ma – sostiene Berlino – ciò è possibile solo se si è membri del CdS stesso.

Dal punto di vista del diritto internazionale, la Repubblica Federale basa le proprie rivendicazioni sull'art. 23, comma 1, della Carta dell'Onu, il quale recita che i membri del CdS devono essere eletti tenendo conto del «contributo dei membri delle Nazioni Unite al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»<sup>45</sup>.

La Germania concorre in modo decisivo a realizzare obiettivi fondamentali delle Nazioni Unite nei seguenti ambiti: invio di truppe per missioni di pace internazionali, mezzi impiegati per la cooperazione allo sviluppo, lo sviluppo sostenibile e gli aiuti umanitari, presa di posizione e interventi riguardo alla protezione dei diritti umani nel mondo.

Riguardo all'argomento sostenuto dagli Stati Uniti – la sovra-rappresentanza dell'Europa nel caso di un seggio permanente tedesco – la Germania risponde facendo riferimento alla risoluzione dei G4. Se finora gli stati europei contemporaneamente membri del CdS possono essere da tre a cinque (oltre ai permanenti Francia e Gran Bretagna, da uno fino a tre non permanenti), dopo un'eventuale riforma nel senso voluto dai G4 il vecchio continente conterebbe fino a un massimo di sei o sette seggi su un totale di 24 o 25. Si passerebbe così a una rappresentanza inferiore, pari a meno di un terzo dei seggi totali<sup>46</sup>.

L'obiettivo di lungo termine del governo tedesco è un seggio per l'Unione Europea (Ue). Tuttavia Berlino sostiene che al momento non vi sono le condizioni, perché prima bisognerebbe riformare l'architettura istituzionale sia dell'Ue che dell'Onu. Riformare l'Ue per far sì che parli con una voce sola nella politica estera è un traguardo irraggiungibile al momento.

Francia e Gran Bretagna dovrebbero essere disposte a rinunciare ai loro seggi permanenti in cambio di un seggio europeo. Ma i due paesi non vi sembrano intenzionati, dal momento che sostengono progetti di riforma che non intacchino le loro prerogative tra cui appunto il seggio permanente.

Infine occorrerebbe emendare la Carta dell'Onu nella parte in cui afferma che solo gli stati possono fare parte delle Nazioni Unite e quindi anche del CdS.

Per quanto riguarda il diritto di veto, la Germania lo considera anacronistico e non più proficuo nella politica internazionale del XXI secolo, così diversa dalla realtà bipolare dominante nei passati decenni di vita del CdS. Non a caso la *G4-Resolution*

---

<sup>44</sup> Cfr. il sito del Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Federale Tedesca: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

<sup>45</sup> Carta dell'Onu, art. 27, comma 3, in Luzzatto, Pocar (2010: 6). Corsivo aggiunto.

<sup>46</sup> Cfr. [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

prevede un'attribuzione eventuale del veto a nuovi membri permanenti solo qualora una commissione *ad hoc* si esprima a favore 15 anni dopo la riforma. In anni più recenti alcuni esponenti del governo tedesco<sup>47</sup> si espressero a favore di una riforma integrale del CdS: allargare tale organo solo di un piccolo numero di membri non permanenti non eliminerebbe infatti gli squilibri strutturali né rispecchierebbe le realtà geopolitiche attuali e future.

---

<sup>47</sup> Cfr. il discorso del Dr. Andreas Schockenhoff, vicepresidente del gruppo Cdu/Csu alla Dieta federale tedesca, tenuto il 6 aprile 2011 presso la Fondazione Konrad Adenauer a Roma.

### III. L'Italia e la riforma del Consiglio di Sicurezza

#### 3.1 L'iniziale interesse per un seggio permanente

Il primo interessamento dell'Italia alla riforma del CdS si registrò nel 1991. In un discorso tenuto dinanzi alla 46° Assemblea Generale, il ministro degli Esteri Gianni De Michelis (Partito Socialista Italiano) affermò che era necessario allargare il CdS includendo nuovi membri sia permanenti che non permanenti. I nuovi membri permanenti, però, non avrebbero dovuto godere del diritto di veto. Secondo il ministro, occorreva basare l'individuazione di nuovi membri permanenti su parametri oggettivamente confrontabili, come l'ampiezza demografica di un paese e il suo prodotto interno lordo. Come fa notare Falchi, con queste dichiarazioni l'Italia, benché in modo implicito, si stava candidando per diventare membro permanente del CdS<sup>48</sup>.

#### 3.2 La proposta di creare membri semipermanenti e l'opposizione a nuovi membri permanenti

Nel 1993 la posizione italiana riguardo alla riforma del CdS mutò radicalmente. Non fu formulata più alcuna candidatura a membro permanente; al contrario, l'obiettivo da quel momento in poi divenne evitare che nuovi seggi permanenti fossero creati. Le proposte italiane furono espresse per la prima volta da Beniamino Andreatta (Democrazia Cristiana), ministro degli Esteri per un anno (1993-94) in un governo di tecnici presieduto da Ciampi. Egli suggerì la creazione di una nuova categoria di membri semipermanenti, che si sarebbero dovuti avvicinare più frequentemente tra loro. Questo sistema avrebbe consentito di dare rappresentanza a stati di medio e di piccolo potere politico, i quali non avevano mai avuto la possibilità di far sentire la loro voce nel CdS.

L'istituzione di membri semipermanenti era un obiettivo che, secondo l'Italia, andava realizzato presto. Nel lungo periodo, invece, il nostro paese iniziò a sostenere il progetto di creare un seggio permanente per l'Unione Europea. Il governo italiano si rese ben presto conto che entrambi gli obiettivi contrastavano con l'aspirazione di alcuni paesi a ottenere un seggio permanente. Il timore era che se oltre a Francia e Gran Bretagna anche la Germania fosse stata rappresentata in via permanente nel CdS, questi tre paesi avrebbero portato avanti i loro interessi nazionali anziché quelli comuni europei.

L'Italia iniziò allora a raccogliere un consenso crescente nei confronti della sua proposta di riforma e contro la creazione di nuovi seggi permanenti. Roma suggerì la creazione di due seggi semipermanenti per i paesi dell'Europa occidentale da assegnarsi in ragione dei contributi economici dati al lavoro delle Nazioni Unite. Sulla base di questo parametro era legittimo pensare che le probabilità di divenire un membro semipermanente sarebbero state alte. Infatti il nostro paese all'epoca era al sesto posto nella classifica degli stati che versano più contributi al bilancio delle Nazioni Unite<sup>49</sup>, con una quota che nel 2005 era pari al 4,9%. Si riteneva di meritare un riconoscimento per il proprio impegno e si pretendeva che ciò si esplicasse in uno *status* di maggior prestigio all'interno del CdS.

Come rileva Falchi, il contributo finanziario dato al *budget* dell'Onu è calcolato sulla base della forza economica di un paese. A sua volta, il principale indicatore di questa

---

<sup>48</sup> Cfr. Falchi (2006: 773).

<sup>49</sup> I maggiori contribuenti prima dell'Italia sono, in ordine decrescente: Stati Uniti, Giappone, Germania, Gran Bretagna e Francia.

forza economica è il prodotto interno lordo (Pil). L'Italia ha da vari decenni un Pil inferiore a quello tedesco; per questo se la potenza economica fosse presa in considerazione come uno dei requisiti principali per ottenere un seggio permanente, l'Italia avrebbe meno possibilità della Germania<sup>50</sup>.

Il fattore economico spiega il repentino e drastico cambiamento di rotta dell'Italia riguardo alla riforma del CdS. Passare a sostenere la creazione di un seggio permanente per l'Unione Europea, poi, fu una scelta facile considerando la vocazione che l'Italia – come promotore costante dell'integrazione comunitaria – ha da sempre. In questo l'*establishment* diplomatico del nostro paese si è mosso con grande abilità, sapendo trasformare l'Europa, che nelle proposte originarie del 1991, volte a ottenere un seggio permanente, poteva essere un ostacolo agli obiettivi italiani, in un punto di forza a sostegno della propria tesi. E invero il seggio europeo è stato un obiettivo costantemente ribadito e sostenuto dai (molti) governi italiani che si sono succeduti, fino al giorno d'oggi.

### **3.3. L'importanza del corpo diplomatico e la nascita del “Coffee Club”**

Il sistema politico italiano si caratterizza da decenni per un notevole grado di instabilità governativa e di frammentazione partitica. Le numerose crisi di governo e l'avvicinarsi di esecutivi a distanza di pochi anni ha comportato che raramente i ministri degli Esteri in carica abbiano avuto il tempo necessario per influire sulla politica internazionale del paese.

La natura spesso precaria dei governi ha avuto ripercussioni negative non solo in ambito interno, ma anche sulla formulazione di una politica estera consapevole dei propri interessi nazionali. Inoltre, ciò ha portato a passi politici spesso incerti e ambigui in ambito internazionale.

Nonostante ciò, la posizione italiana riguardo alla riforma del CdS si è mantenuta particolarmente stabile nel corso degli anni, indipendentemente dal governo in carica.

La scarsa possibilità per i ministri degli Esteri di incidere sul corso di politica estera dell'Italia ha fatto sì che un ruolo decisivo nel portare avanti il progetto di riforma del CdS sia stato giocato dal nostro corpo diplomatico, responsabile dell'attuazione delle direttive emanate dagli esecutivi. Nel caso italiano una figura di grande importanza fu l'ambasciatore Francesco Paolo Fulci. Nel suo incarico di capo della rappresentanza permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite dal 1993 al 1999, Fulci contribuì in maniera fondamentale a promuovere le proposte di riforma volute dall'Italia. Nel 1993, quando cominciò la sua attività, l'Italia si era già inserita nel dibattito su una riforma del CdS chiedendo implicitamente – come detto – un seggio permanente. Inizialmente Fulci non ritenne buona la proposta del ministro Andreatta riguardo all'introduzione di seggi semipermanenti a rotazione, sostenendo che a tale categoria avrebbero finito per essere ammesse sempre solo le medie potenze. In questo modo i paesi piccoli si sarebbero sentiti relegati in una sorta di terza categoria e non avrebbero sostenuto la proposta.

Fulci cercò tuttavia di raccogliere il più ampio consenso nei confronti della posizione dell'Italia, con l'obiettivo di ostacolare la candidatura di Germania e Giappone a membri permanente. A tal fine nel 1995 fondò il gruppo di stati soprannominato “Coffee Club”, in collaborazione con gli ambasciatori di Egitto, Messico e Pakistan.

---

<sup>50</sup> Cfr. Falchi (2006: 21).

Nel 1997 l'allora ministro degli Esteri Lamberto Dini criticò dinanzi all'Assemblea Generale il progetto sostenuto dalla Germania e dal Giappone, affermando che esso avrebbe accentuato la «stratificazione gerarchica»<sup>51</sup> determinata dalla composizione dell'attuale CdS.

### 3.5 “Uniting for Consensus” e la risoluzione del 2005

L'attività di *lobbying* portata avanti da Fulci ebbe successo.

Nel 1998 egli promosse una risoluzione procedurale che il Coffee Club sottopose all'Assemblea Generale. Con la risoluzione 53/30 del 23 novembre 1998 si introdusse il *quorum* funzionale di 2/3 degli stati membri dell'Assemblea Generale (e non dei presenti e votanti) che sarebbe dovuto essere raggiunto per ogni modifica concernente il CdS. Il Coffee Club riuscì così a erigere contro le aspirazioni dei G4 un «baluardo procedurale»<sup>52</sup> davvero difficile da superare, dal momento che la suddetta maggioranza è richiesta non solo nel caso di qualsivoglia atto, documento o risoluzione concernente la riforma del CdS, ma anche in qualsiasi stadio della discussione. La novità stava nel fatto che si trattava di 2/3 dei membri totali dell'organo e non di quelli presenti e votanti. Assenze e astensioni equivalevano a un voto contro una determinata risoluzione e – nel caso specifico di Italia e Germania – si sarebbero tradotte in un elemento favorevole al nostro paese a danno dei pretendenti di un seggio permanente.

Per il forte accento posto sull'importanza del consenso per riformare il CdS, il Coffee Club assunse la denominazione di “Uniting for Consensus” (UfC).

Fecero parte di UfC molti paesi che si sentivano in concorrenza con uno dei candidati G4 e che temevano di perdere prestigio internazionale qualora il concorrente in questione avesse ottenuto un seggio permanente.

In ambito europeo, oltre all'Italia aderirono a UfC i Paesi Bassi e la Spagna, tutti e tre accomunati dal fatto di opporsi a una rappresentanza permanente della Germania nel CdS.

In America Latina, un eventuale seggio al Brasile era visto con preoccupazione da Argentina, Colombia e Messico, che anche per questo approvarono la proposta italiana. Tra i P5 la Cina si oppone tradizionalmente a un seggio permanente giapponese e indiano e, approvando la necessità di un ampio consenso sui progetti di riforma, sostiene il progetto UfC. Anche la Corea del Sud non gradisce un seggio giapponese. Il Pakistan sostiene il gruppo capeggiato dall'Italia perché teme di perdere peso politico qualora la vicina India si vedesse assegnato un seggio permanente. Infine c'è da registrare l'adesione del Canada al progetto di UfC, in quanto contrario in linea di principio all'aumento di membri permanenti nel CdS. Altri nuovi membri di UfC furono l'Algeria e il Kenya.

Nel *summit* mondiale del 2005 il gruppo UfC fu decisivo nell'ostacolare il progetto dei G4. Nel corso di questa battaglia diplomatica, in cui il nostro paese si batté con grande determinazione e assunse il ruolo di guida della coalizione, giovò sicuramente il fatto che la posizione italiana fu sostenuta tanto dalla maggioranza di governo che dall'opposizione, oltre che dal Capo dello Stato.

Anche il gruppo UfC depositò il proprio progetto di riforma del CdS<sup>53</sup> chiedendo le seguenti modifiche alla Carta dell'Onu.

---

<sup>51</sup> [http://archiviostorico.corriere.it/1997/settembre/26/Dini\\_Non\\_dividete\\_mondo\\_caste\\_co\\_0\\_970926\\_12137.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1997/settembre/26/Dini_Non_dividete_mondo_caste_co_0_970926_12137.shtml)

<sup>52</sup> Fulci (2006: 1).

<sup>53</sup> Ris. A/59/L.68 del 21 luglio 2005, <http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l68.pdf>.

I membri non permanenti sarebbero dovuti essere in totale 20 e restare in carica per due anni, mentre il numero dei membri permanenti sarebbe dovuto restare invariato. Nell'elezione dei membri non permanenti si dovrebbe continuare a tenere conto dei criteri enunciati dall'art. 23, comma 1. Si propose che, nella prima elezione dei membri non permanenti dopo l'allargamento del CdS da 15 a 25 membri, cinque dei membri uscenti restino in carica per un altro anno. Nessun nuovo seggio permanente dovrebbe essere previsto secondo questi paesi.

I 20 seggi non permanenti del CdS dovrebbero essere ripartiti all'interno di gruppi regionali, composti da tutti gli stati di una particolare macroarea geografica. Più specificamente, si prevedeva la seguente ripartizione dei seggi: cinque agli stati africani, cinque agli stati asiatici, cinque agli stati dell'America Latina e dei Caraibi, tre all'Europa occidentale e altri stati<sup>54</sup> e due all'Europa orientale<sup>55</sup>.

È ammessa la rielezione immediata di un membro non permanente, a condizione che ciò sia approvato dal rispettivo gruppo regionale di appartenenza. I firmatari della risoluzione esortarono i gruppi regionali a concludere intese tra i loro membri al fine di regolare la rielezione o la rotazione di questi ultimi.

Le decisioni del CdS dovrebbero essere considerate approvate se ottengono il voto di 15 dei 25 membri. Non erano previste modifiche alla parte dell'art. 27, comma 3, in cui si afferma che tra i votanti a favore vi devono essere tutti i membri permanenti: la risoluzione lascia dunque invariato il diritto di veto. Tuttavia si chiese una generica moderazione nell'uso di tale diritto. Infine i firmatari esortarono gli altri stati membri a sottoporre a ratifica i citati emendamenti, conformemente alle proprie norme costituzionali, entro settembre 2007.

Come si vede, la risoluzione UfC intendeva difendere gli interessi dei paesi in via di sviluppo e degli stati di dimensione medio-piccola.

La proposta di riforma del gruppo UfC non riuscì a raggiungere la maggioranza richiesta di 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale.

### 3.6 La posizione di “Uniting for Consensus” nel 2009

Gli aderenti al progetto di riforma di UfC si allinearono nel 2009 alla posizione dell'Italia in merito alla riforma del CdS. Questa fu espressa dal nostro rappresentante permanente presso l'Onu, Giulio Terzi di Sant'Agata, durante i negoziati intergovernativi del febbraio 2009. Nel discorso del diplomatico<sup>56</sup> emergono chiaramente le posizioni italiane rispetto ai punti più controversi della riforma.

Per quel che concerne il diritto di veto, si afferma che è un istituto oggi giorno anacronistico, che ha fallito nel suo scopo originario di essere uno strumento di azione in vista dell'interesse collettivo. Esso ha finito per istituire una gerarchia immutabile tra i membri del CdS; ne segue che una sua eliminazione sarebbe il primo passo per con-

---

<sup>54</sup> Questo gruppo regionale (*Western European and Other Group*) comprende: Andorra, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, San Marino, Spagna, Svezia, Svizzera e Turchia, più Australia, Canada e Nuova Zelanda.

<sup>55</sup> Il gruppo regionale *Eastern European Group* racchiude, invece, i seguenti paesi: Albania, Armenia, Azerbaigian, Biellorussia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Estonia, Georgia, Lettonia, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina e Ungheria.

<sup>56</sup> *Statement by H.E. Ambassador Giulio Terzi di Sant'Agata Permanent Representative of Italy to the United Nations – Meeting of the informal plenary of the General Assembly on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, citato in Preschern (2011: 12).

ferire maggiore uguaglianza e democraticità all'organo. Consapevole dell'impossibilità di eliminare il veto nel breve periodo, il nostro paese propone di escludere che se ne possa fare uso in casi tassativamente determinati, come l'ammissione di nuovi membri nel CdS, interventi umanitari e azioni disciplinate dal capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite. Inoltre l'Italia propone che il veto sia considerato come apposto solo qualora lo facciano almeno due membri permanenti. La riforma più "mite" tra quelle prospettate sarebbe introdurre un obbligo di motivazione dinanzi al CdS e all'Assemblea Generale per i P5 che intendano servirsi del veto.

Il perno della proposta italiana è il rafforzamento della rappresentanza regionale nel CdS. La dimensione regionale rappresenta, secondo Roma, «lo sviluppo più importante delle relazioni internazionali negli ultimi 60 anni»<sup>57</sup>. Per questo l'Italia propone di aumentare i seggi non permanenti a favore dei gruppi regionali, assegnandoli nelle forme e nei modi esposti nella risoluzione UfC del 2005.

Riguardo alla durata di questi seggi, l'originaria proposta contenuta nella risoluzione del 2005 – mandato di due anni con possibile rielezione – viene limitata nella misura in cui detta rielezione è possibile solo per due volte consecutive. In alternativa si propone che ciascun seggio non permanente sia assegnato per un periodo più lungo, da tre a cinque anni, senza però garantire la rielezione.

La crescente importanza riconosciuta alla dimensione regionale dovrebbe esplicitarsi anche – secondo Terzi – nel meccanismo per cui «l'adozione di una decisione riguardante temi di interesse regionale dovrebbe essere approvata qualora i membri appartenenti alla regione coinvolta esprimano all'unanimità il loro voto positivo su quella questione»<sup>58</sup>.

Terzi argomenta che nuovi membri permanenti dividerebbero i 193 stati del mondo in tre categorie: gli attuali P5, i nuovi *permanent members* (diversi dai P5 solo perché non dotati del diritto di veto) e tutti gli altri stati, in una posizione chiaramente penalizzante.

Un contributo innovativo presentato dall'Italia nei negoziati intergovernativi riguarda la possibilità di istituire seggi interregionali per gli stati di piccole e medie dimensioni<sup>59</sup>. Si potrebbe dare loro un seggio con mandato biennale non rinnovabile.

Con riferimento all'ampiezza del CdS, «il limite all'estensione del Consiglio andrebbe trovato in un attento equilibrio tra l'esigenza della rappresentatività e quella della funzionalità»<sup>60</sup>. Opportunamente il rappresentante permanente Terzi ricorda che, se con troppi seggi il CdS rischierebbe di essere paralizzato, tuttavia un'ampia rappresentatività non sempre comporta inefficienza decisionale. La migliore testimonianza di ciò è data dal Consiglio dell'Unione Europea, dove tutti e 27 i membri sono dotati di un potere di veto.

Negli ultimi quattro anni si svolsero a Roma tre importanti riunioni ministeriali sul tema della riforma del CdS. Il 5 febbraio 2009 l'allora ministro degli Esteri Franco Frattini presiedette la prima riunione, in cui gli stati partecipanti si trovarono d'accordo sulla necessità di dare maggiore rappresentatività ai paesi dell'Africa, di rafforzare il ruolo del sud del mondo nel CdS e nel migliorare i rapporti tra CdS e Assemblea Generale.

---

<sup>57</sup> Preschern (2011: 13).

<sup>58</sup> *Loc. cit.*

<sup>59</sup> Con "stati piccoli" si fa riferimento a quelli con una popolazione inferiore a un milione di persone; popolazioni comprese tra uno e dieci milioni di persone sono invece proprie degli "stati medi".

<sup>60</sup> Preschern (2011: 14).

Due anni più tardi, il 16 maggio 2011, il ministro Frattini ospitò un altro incontro ministeriale, intitolato “Global Governance e riforma del CdS”, al termine della quale fu possibile affermare alcuni principi comuni su cui basare un progetto di riforma: il più largo consenso possibile per modificare il CdS, il rispetto dei valori fondamentali sanciti dalla Carta dell’Onu, l’esigenza di semplificazione e il mantenimento di un’efficienza operativa dell’organo.

Infine il 4 febbraio 2013 il ministro degli Esteri italiano in carica in quel periodo, Giulio Terzi di Sant’Agata, e il Segretario di Stato spagnolo Gonzalo de Benito Secades hanno diretto insieme la riunione ministeriale dal titolo “New Approaches to the Security Council Reform”.

### 3.7 L’Unione Europea e la riforma del Consiglio di Sicurezza

Benché gli stati membri dell’Unione Europea (Ue) partecipino attivamente a operazioni di pace e concorrano al bilancio delle Nazioni Unite, l’Ue stessa come soggetto internazionale unitario non è rappresentata nel CdS.

Fu l’Italia a battersi con maggiore determinazione per un seggio europeo, la prima volta nel 1993 con l’allora ministro degli Esteri Andreatta. Quest’ultimo propose un seggio aggiuntivo per l’Ue mantenendo inalterati quelli di Francia e Gran Bretagna oppure in alternativa un seggio comunitario che sostituisse quelli degli attuali P5 europei.

Entrambe le proposte si dimostrarono immediatamente velleitarie e di impossibile realizzazione.

Anzitutto, sul piano giuridico: come si è ricordato, la *conditio sine qua non* per essere ammessi alle Nazioni Unite è la natura di entità statale. L’art. 3 della Carta dell’Onu afferma che «membri originari delle Nazioni Unite sono gli stati [...]»<sup>61</sup>. Per quanto l’Ue abbia più i caratteri di una confederazione di stati che di un’organizzazione interstatale, essa rimane comunque, secondo il diritto internazionale, appunto un’organizzazione e non un’entità statale. Occorrerebbe dunque modificare la Carta dell’Onu per ammettere l’Ue come membro.

Tuttavia in una tale evenienza si aprirebbe un altro problema, messo in luce tra gli altri anche dal governo tedesco<sup>62</sup> quando si è trovato a rispondere in merito al sostegno per un seggio europeo. Ammettere nelle Nazioni Unite (e nel CdS) anche le altre organizzazioni internazionali farebbe sì che una miriade di altre organizzazioni (per esempio, l’Unione Africana o la Lega Araba) chiederebbero di entrarvi. Questa situazione rischierebbe però di avere «conseguenze negative in termini di snaturamento dell’organo»<sup>63</sup>.

Se vi fosse un seggio europeo oltre a quello di Francia e Gran Bretagna, troverebbe fondamento l’argomentazione usata, per esempio, dall’amministrazione Bush per motivare il mancato sostegno a membro permanente della Germania nel 2005, vale a dire una sovrarappresentanza dell’Europa.

Un seggio europeo unico in sostituzione di quello di Francia e Gran Bretagna non è mai stato nemmeno discusso, giacché è scontato che incontrerebbe la veemente opposizione di questi due paesi.

Qualora l’Ue avesse un proprio seggio, permarrrebbe il problema di come organizzare la sua rappresentanza: affidarla a turno a uno stato che agisca in nome e per conto

---

<sup>61</sup> Luzzatto, Pocar (2010: 4).

<sup>62</sup> Cfr. [www.auswaertigesamt-amt.de](http://www.auswaertigesamt-amt.de).

<sup>63</sup> Ronzitti (2008: 79-98), in Preschern (2011: 18).

degli altri membri europei o istituire direttamente un'entità sopranazionale capace di farsi portavoce della volontà dell'intera Unione Europea?

Come osserva Ronzitti, il vero problema è che «sui fatti importanti di politica estera, spesso gli europei sono divisi»<sup>64</sup>, soprattutto quando si tratta di decidere se partecipare o meno a interventi militari (si pensi, per esempio, alla guerra in Iraq del 2003).

Per una serie di ragioni, dunque, appare legittimo affermare che il seggio per l'Unione Europea nel CdS è al momento un progetto utopistico. La dimostrazione di ciò è che l'idea è vista con scetticismo dagli stessi paesi europei. L'Italia è da sempre il paese più attivo a favore della rappresentanza europea, mentre scarso è stato l'impegno degli altri membri. Nel corso del mandato biennale come membro non permanente (2007-2008) il nostro paese suggerì che un rappresentante dello stato avente la presidenza di turno dell'Ue si unisse alla delegazione italiana nel CdS. Il tutto si è risolto in un nulla di fatto perché i P5 si sono opposti.

L'Italia non ha mancato di usare il proprio seggio nel CdS in senso europeo, presentando spesso la posizione dell'Ue nei suoi interventi all'interno dell'organo.

Consapevole che il progetto di un seggio unico è per ora una strada impraticabile, nel marzo 2009 l'Italia propose la creazione di un seggio da assegnare a rotazione al gruppo regionale dell'Europa occidentale e a quello dell'Europa orientale. In questo modo, pur non raggiungendo l'obiettivo di un seggio ufficiale per l'Unione, se ne garantirebbe comunque una presenza più costante in seno al CdS.

### 3.7 La posizione della Repubblica Italiana oggi

La posizione dell'Italia<sup>65</sup> è in linea con l'orientamento generale che ha avuto negli ultimi anni la coalizione di stati UfC. Il nostro paese continua a essere l'esponente di spicco di questa alleanza diplomatica; d'altra parte si è avuto già modo di sottolineare come l'atteggiamento italiano sulla questione dell'allargamento del CdS sia stata sempre particolarmente coerente e deciso, indipendentemente dal governo che di volta in volta guidava l'esecutivo.

Il punto fermo della posizione italiana oggi resta l'opposizione alla creazione di nuovi seggi permanenti, che non garantirebbero in alcun modo un miglior funzionamento del CdS. Al contrario, creare nuovi membri permanenti significherebbe accentuare ulteriormente la «stratificazione gerarchica della comunità internazionale»<sup>66</sup>. Inoltre i membri non permanenti risulterebbero in una posizione ancor più subordinata e questo avrebbe come conseguenza, tra le altre cose, una forte perdita di credibilità dell'organo. Se le decisioni di importanza mondiale continuano a essere prese da una ristretta cerchia di stati senza garantire voce in capitolo ai molti paesi non rappresentati, questi ultimi non riconosceranno più la legittimità del CdS. Altre organizzazioni interstatali potrebbero allora cercare di insediare l'autorità del CdS, con conseguenze imprevedibili e probabilmente non positive per la comunità internazionale.

Secondo l'Italia occorre puntare sull'aumento dei membri non permanenti. Questi, essendo eletti, agiranno in maniera più responsabile sulle questioni globali di quanto potrebbero fare nuovi membri permanenti, perché l'elezione rappresenta una sorta di investitura da parte della comunità internazionale. Al termine del proprio mandato, il membro non permanente dovrà rendere conto del suo operato (*accountability*) perché altrimenti difficilmente sarà rieletto.

---

<sup>64</sup> Ronzitti (2009: 2).

<sup>65</sup> Cfr.

[http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica\\_Estera/Organizzazioni\\_Internazionali/ONU/La\\_Riforma.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/ONU/La_Riforma.htm)

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

L'Italia e tutto il gruppo UfC propongono – come noto – di creare la categoria dei membri semipermanenti senza diritto di veto. I seggi dovrebbero essere assegnati su base regionale. Il mandato dovrebbe durare tra i tre e i cinque anni ed essere rinnovabile massimo per due volte.

Nell'istituzione di nuovi seggi non permanenti l'Italia intende dare maggiore rilievo alla dimensione regionale. Resta fermo l'obiettivo del nostro paese di ottenere un seggio per l'Unione Europea all'interno del CdS.

## IV. *Pro e contra* dei progetti di Germania e Italia

### 4.1 Il rapporto tra grande potenza e seggio permanente

All'epoca in cui il CdS fu costituito, gli stati ai quali fu assegnato un seggio permanente avevano certamente in comune il fatto di essere usciti vincitori dalla seconda guerra mondiale. Era questa una condizione che giustificava pienamente tale posizione privilegiata all'interno dell'organo, giacché era legittimo attendersi dai paesi che avevano avuto i meriti principali della sconfitta del nazifascismo maggiori responsabilità nel preservare la pace mondiale.

Inoltre, in quel periodo Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti Unione Sovietica erano anche quei paesi della comunità internazionale che potevano definirsi grandi potenze. Oggigiorno il panorama degli attori statali è profondamente mutato non solo dal punto di vista numerico<sup>67</sup> ma anche per quel che concerne la distribuzione della potenza. Venuto meno il requisito di vincitori della seconda guerra mondiale, resta un attributo sentito come necessario per chi aspiri legittimamente a essere rappresentato in via permanente nel CdS: il carattere di grande potenza.

Dunque per valutare se uno Stato "meriti" un seggio permanente occorre considerare non solo indicatori oggettivi come il contributo finanziario dato alle Nazioni Unite, ma anche la misura in cui appare legittimo definire lo stato in questione una grande potenza. Anche se, come si può intuire, di solito i maggiori contribuenti al bilancio dell'Onu sono proprio gli stati politicamente più forti.

Ma che cosa si intende con l'espressione "grande potenza"? Seguendo Mazzei, Marchetti & Petito, possiamo classificare come grande potenza uno stato che dispone di «grandi capacità militari e di forti economie in grado di sostenere ingenti spese per la sicurezza»<sup>68</sup> ed è dotato di «grandi risorse di potere di lungo periodo»<sup>69</sup>. Nel novero delle grandi potenze si era soliti includere gli attuali P5.

Una classificazione di questo tipo è destinata a mutare nel corso dei decenni e non si presenta mai come assolutamente indiscutibile. Infatti al giorno d'oggi essa è mutata. Il peso politico di Francia e Gran Bretagna, per esempio, è calato, mentre il Giappone e la Germania hanno un ruolo sulla scena internazionale ben diverso rispetto all'immediato dopoguerra.

L'interpretazione data al significato di grande potenza muta anche a seconda della scuola di pensiero delle relazioni internazionali: così il realismo, con l'accentuazione della forza militare, per molti decenni dopo la seconda guerra mondiale ha definito il Giappone un «nano politico»<sup>70</sup>, mentre i liberalisti, attenti anche all'influenza di altri fattori sul peso di uno stato in ambito internazionale, parlano della nazione nipponica come di una «grande potenza di tipo nuovo»<sup>71</sup>.

Nel valutare le proposte presentate da Germania e Italia negli ultimi vent'anni, occorre tenere presente il concetto di grande potenza applicato a questi due paesi. Nella parte che segue si cercherà di valutare le posizioni che hanno preso nel dibattito sulla riforma del CdS.

---

<sup>67</sup> Nel 2013 la comunità internazionale conta 196 stati riconosciuti come sovrani, di cui 193 sono membri dell'Onu.

<sup>68</sup> Mazzei, Marchetti & Petito (2010: 40).

<sup>69</sup> *Loc. cit.*

<sup>70</sup> Mazzei, Marchetti & Petito (2010: 41).

<sup>71</sup> *Loc. cit.*

## 4.2 Valutazione della posizione tedesca

Per la Germania è appropriata la qualifica di “potenza civile”, intendendo con questa espressione fare riferimento a un peculiare atteggiamento di politica estera. Sconfitto nella seconda guerra mondiale e in gran parte distrutto, il paese riuscì a riprendersi in tempi rapidi e a sviluppare un’«economia altamente competitiva in campo internazionale»<sup>72</sup>.

Dopo la seconda guerra mondiale la Germania tenne un profilo basso, astensionista e non interventista in politica estera. La passività dal punto di vista militare, contrapposta all’intraprendenza economica, conferì al paese un «portafoglio di potere asimmetrico»<sup>73</sup>.

A partire dalla fine della guerra fredda e al giorno d’oggi la Germania è molto più attiva in politica estera e consapevole della sua forza. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, la Germania è oggi il quarto paese per prodotto interno lordo, preceduto da Giappone, Cina e Stati Uniti<sup>74</sup>. Come è già stato ricordato, la Repubblica Federale è inoltre il terzo maggior contribuente al bilancio delle Nazioni Unite, dopo Stati Uniti e Giappone.

Tuttavia le aspirazioni tedesche a un seggio permanente apparivano più giustificate negli anni novanta rispetto al giorno d’oggi, in cui assistiamo a una crescente importanza dei paesi Brics. Questi paesi, tra cui il Brasile e l’India, hanno ridotto il loro divario rispetto alle grandi nazioni industrializzate come, per esempio, Germania e Giappone. Dal punto di vista demografico il loro peso è anzi nettamente superiore a quello dei tedeschi e dei giapponesi.

Oggi un seggio permanente della Germania nel CdS non è più un’ipotesi largamente condivisa e condivisibile.

L’affermazione di Berlino di voler puntare nel breve periodo a un seggio permanente per sé e in futuro a un seggio per l’Unione Europea è inconciliabile e impraticabile. Il primo obiettivo esclude il secondo e viceversa. Se la Germania dovesse riuscire a sedere in via permanente nel CdS, ogni futuro tentativo di ottenere un seggio europeo sarebbe destinato a fallire. Non sarebbe infatti in alcun modo giustificabile la contemporanea presenza di Francia, Gran Bretagna, Germania e Unione Europea nel CdS. Il seggio dell’Unione Europea dovrebbe – in una situazione ideale futura – sostituire quello degli stati nazionali e non aggiungersi ad esso.

All’interno del governo di coalizione del 2005 la Spd insiste storicamente a chiedere il seggio permanente per la Germania, mentre i cristiano-democratici della Cdu si sono dimostrati aperti a un impegno in favore dell’Unione Europea. È interessante notare che tra i due partiti quello più impegnato a difendere gli interessi della Germania rispetto al CdS è la forza di sinistra e non quella moderata e tendenzialmente più orientata a destra.

Proprio nel periodo in cui si scrive – il 22 settembre 2013 – le elezioni federali hanno consegnato al paese un Parlamento a prevalenza Cdu, la quale però non ha i numeri per governare da sola e quindi dovrà allearsi con un altro partito. L’ipotesi più probabile, secondo la maggior parte dei commentatori politici, è una riproposizione della *große Koalition* tra Spd e Cdu. Se ciò avvenisse, la posizione del governo sulla riforma del CdS continuerebbe a restare ambigua come negli ultimi anni, caratterizzata

---

<sup>72</sup> Mazzei, Marchetti & Petito (2010: 41).

<sup>73</sup> *Loc. cit.*

<sup>74</sup> Cfr. [www.imf.org](http://www.imf.org). Dati riferiti all’anno 2012.

dall'impossibile tentativo di conciliare il seggio permanente nazionale e il seggio europeo.

D'altronde questa spaccatura in fatto di politica estera era già emersa all'epoca del governo Spd-Verdi. Wolfgang Schäuble, dal 2009 autorevole ministro delle Finanze nel governo Merkel II, aveva criticato Fischer accusandolo di perseguire una politica estera nazionalista e di tenere all'oscuro il popolo tedesco sulle conseguenze di sedere permanentemente al tavolo dei membri permanenti del CdS. Essere membri permanenti non comporta solo uno *status* privilegiato e maggiori diritti all'interno dell'organo, ma anche più doveri.

Questo punto focalizza la questione se la Germania "meriti" o meno un seggio permanente su un punto: il paese è davvero pronto e maturo per assumersi le responsabilità che un seggio permanente nel CdS comporta? Sembrerebbe di no.

Si è visto come una formula ricorrente usata da politici e diplomatici tedeschi per cercare di ottenere l'agognato seggio permanente sia stata la «maggiore responsabilità». «*Wir sind bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen*», siamo pronti ad assumerci maggiori responsabilità, è stato un *Leitmotiv* delle campagne elettorali fatte dalla Germania per convincere gli attuali P5 e la comunità internazionale che, se riporteranno fiducia e le assegneranno un seggio permanente, il paese si adopererà per essere all'altezza del compito.

Non sempre queste affermazioni hanno trovato riscontro nella realtà. Quando nel 2011 la Germania era membro non permanente nel CdS e si votò sulla questione dell'intervento in Libia, il governo tedesco, inspiegabilmente, si astenne. In questo modo da un lato si isolò diplomaticamente e dall'altro si attirò la sfiducia dei suoi principali *partner* internazionali.

Non è la prima volta che la Germania adotta una politica astensionista in politica estera. Si può dire che questo sia storicamente uno dei tratti peculiari dell'atteggiamento internazionale di Berlino. Si è detto che ciò è una caratteristica delle potenze civili, espressione che ben si addice tanto alla Germania che al Giappone.

L'astensionismo in politica estera, il non prender parte a operazioni implicantemente l'invio di truppe, si potrebbe quasi dire il pacifismo, fu una scelta in qualche modo obbligata per la Germania nel dopoguerra, e una scelta doverosa. Il paese aveva le principali responsabilità nello scoppio della seconda guerra mondiale e con la Shoah e le persecuzioni naziste si era macchiato di crimini senza precedenti. Nel dopoguerra la Germania era per molti versi costretta a tenere un profilo basso nelle relazioni internazionali, a non partecipare a missioni militari in territori esteri, a tenersi in disparte quando c'era in gioco l'uso della forza. Volendo estendere un concetto solitamente impiegato per fare riferimento ai risarcimenti materiali che la Repubblica Federale ha riconosciuto alle persone perseguitate del nazionalsocialismo, si può leggere anche l'atteggiamento estero astensionistico come parte della *deutsche Wiedergutmachungspolitik*. Con questa espressione, assai difficile da tradurre, si è soliti far riferimento a quelle misure capaci di "rimettere le cose a posto", di espiare le proprie gravi colpe durante la seconda guerra mondiale.

Oggi l'immagine della Germania all'estero è notevolmente cambiata rispetto al dopoguerra e anzi si potrebbe dire che è generalmente molto positiva. Lo dimostra il fatto che fin dall'inizio del dibattito sulla riforma del CdS molti paesi si sono dichiarati favorevoli a un seggio permanente tedesco.

La Germania stessa, però, sembra non sapere bene se volere questo seggio permanente o meno. Essere membro permanente del CdS significa anche disporre di un influente potere militare, essere un paese disposto a intervenire in territori dove vengo-

no commesse violazioni dei diritti umani o altri crimini che giustificano un'ingerenza del CdS. Si tratta di requisiti che non sono notoriamente associati all'immagine che il mondo ha della Germania.

Certamente il paese è stato spesso impegnato in missioni di pace in territori esteri, ma la sua reputazione di *partner* solido e affidabile poggia più sulla forza della propria economia nazionale, sulla cultura, sulla stabilità delle istituzioni. Per essere membro permanente del CdS non basta avere un'economia capace di competere a livello mondiale in molti settori, non è sufficiente poter vantare grandi contributi finanziari al bilancio dell'Onu. Servono indicatori di potere non solo derivati dalla scuola liberalista (l'economia, oppure il cosiddetto *soft power*), ma anche da quella realista, *in primis* una dotazione di potere di lungo periodo di cui la forza militare è un elemento imprescindibile.

I due cardini della politica estera tedesca sono da anni l'Europa e le relazioni transatlantiche. All'interno del CdS la Germania non ha interessi rilevanti; sorge allora il dubbio che la richiesta di un seggio permanente non sia mossa più da ragioni di prestigio che da reali obiettivi politici. D'altronde questa accusa fu mossa alla coalizione Spd-Verdi già all'epoca dei loro primi tentativi di ottenere il seggio permanente. I due partiti hanno sempre risposto che sedere nel CdS premeva loro per raggiungere quell'effettivo multilateralismo che è alla base della sua politica di sicurezza. L'opinione, anche per via degli argomenti prima esposti, non convince.

Sulla base di quanto detto, dunque, oggi la Germania non sembra realmente pronta per un seggio permanente nel CdS. Non si ritiene nemmeno verosimile che essa possa ottenerlo, almeno nei prossimi anni. La distribuzione di potere sulla scena internazionale non fa di Berlino un candidato più indicato di altri paesi.

L'importanza della Germania in ambito internazionale è un dato indiscutibile; di conseguenza sarebbe senz'altro legittimo dare al paese maggiore importanza all'interno del CdS, specialmente alla luce dei rilevanti contributi versati alle Nazioni Unite. Ciò che non appare più giustificabile oggi, però, è l'assegnazione di un seggio permanente come avvenne nel caso degli attuali P5. Nel 1945 l'istituzione di cinque membri permanenti era giustificata dalle contingenze storiche del momento: è noto, infatti, come le guerre siano un fattore che tradizionalmente muta la distribuzione del potere internazionale.

Un modo per riconoscere il maggiore impegno della Germania (e del Giappone) alla missione delle Nazioni Unite potrebbe essere adottare una soluzione che forse troverebbe un largo consenso: si tratta di modificare l'art. 23, comma 2, della Carta dell'Onu che vieta la rielezione immediata per i paesi che sono stati per due anni membri non permanenti.

Se la Germania convenisse su questa soluzione, ciò potrebbe portare a una convergenza con le posizioni che altri paesi hanno riguardo alla riforma. Il riferimento è a quei paesi che vedono proprio nella creazione di mandati non permanenti più lunghi (cosiddetti "semipermanenti") la soluzione per "premiare" i paesi che più contribuiscono all'attività delle Nazioni Unite. Ciò significherebbe un avvicinamento niente meno che con...l'Italia!

### 4.3 Valutazione della posizione italiana

In base alle definizioni richiamate sopra, l'Italia non si configura né come una grande potenza né come una potenza civile. Invero è assai difficile inquadrare la posizione del nostro paese in ambito internazionale. Parecchi osservatori ne parlano come di un «paese di soglia, un paese medio-grande che oscilla continuamente tra la piena *membership* tra i grandi e lo scivolamento nella fascia delle medie potenze»<sup>75</sup>.

L'Italia ha vissuto, al pari della Germania, un *boom* economico nel dopoguerra, è stato protagonista nella creazione di importanti legami politici (per esempio, l'Alleanza Atlantica) e cofondatore delle Comunità Europee. Inoltre è da sempre membro del G8 dei paesi più industrializzati al mondo.

Dal punto di vista economico manca però quella proiezione sui mercati globali e quella competitività internazionale che è propria di una grande potenza civile. I dati del Fmi classificano attualmente il nostro paese al nono posto per prodotto interno lordo<sup>76</sup>. La Repubblica Italiana è il settimo contributore al bilancio dell'Onu e in anni recenti ha partecipato anche a importanti missioni comportanti l'uso della forza (si pensi, per esempio, alla guerra in Iraq).

Nonostante ciò, l'Italia è costantemente impegnata a dover riaffermare il proprio *status* internazionale, il suo posto tra i grandi paesi è sempre provvisorio e mai sicuro. Secondo alcuni studiosi, «tale posizione di instabilità è dovuta ad alcune caratteristiche strutturali (economiche, sociali, politiche e geografiche) che collocano l'Italia al centro di una serie di dinamiche internazionali senza però permetterle di averne una gestione relativamente autonoma»<sup>77</sup>. Alcuni osservatori hanno riassunto questo *status* internazionale del tutto particolare con la formula «l'ultimo fra i grandi, il primo fra i piccoli»<sup>78</sup>. Ciò ha avuto un'influenza anche sulla posizione dell'Italia nella riforma del CdS.

Come detto nel capitolo III, non c'è mai stata una vera rivendicazione di un seggio permanente da parte dell'Italia. La questione è stata trattata in modo quasi implicito in un discorso del ministro degli Esteri Andreatta nel 1991, nel passaggio in cui sottolinea la necessità di allargare il CdS con membri sia permanenti che non permanenti. Da quel momento in poi, però, la posizione italiana è sempre stata improntata all'opposizione contro nuovi membri permanenti.

È come se l'*establishment* politico-diplomatico del nostro paese si fosse accorto che la candidatura italiana a membro permanente sarebbe stata irrealizzabile, vista anche la concorrenza di altri pretendenti. Ronzitti osserva a questo proposito che «per contrastare, secondo un'interpretazione maligna, la posizione tedesca e degli altri membri del G4 (Brasile, Giappone e India) [...] è venuta fuori la proposta di attribuire un seggio all'Unione Europea»<sup>79</sup>.

Più che quest'ultima proposta – della cui attuale irrealizzabilità si è già detto – desta qualche sospetto la totale opposizione dell'Italia alla creazione di nuovi membri permanenti. Gli argomenti sostenuti a tal proposito dal nostro paese – gerarchia invalicabile tra P5 e gli altri, carattere anacronistico del veto, mancanza di democraticità nelle decisioni, per citare solo i principali – sono sicuramente condivisibili (e condivisi da altri stati); tuttavia la domanda che si pone è: se l'Italia si trovasse nelle condizioni di poter legittimamente rivendicare un seggio permanente, non lo farebbe?

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>76</sup> Cfr. [www.imf.org](http://www.imf.org). Dati riferiti all'anno 2012.

<sup>77</sup> Mazzei, Marchetti & Petito (2010: 216).

<sup>78</sup> *La politica estera italiana a 150 anni dall'unità: continuità, riforme e nuove sfide* (2011: 2).

<sup>79</sup> Ronzitti (2009: 1).

L'accento posto sulle esigenze di rappresentatività dei paesi medio-piccoli è un convincimento vero o solo un'argomentazione utile per opporsi al progetto dei G4? Si deve convenire, infatti, che anche alla luce dei criteri del più volte citato art. 23 della Carta dell'Onu l'Italia appare effettivamente meno legittimata della Germania a chiedere un seggio permanente.

Roma rivendica una partecipazione più intensa al CdS dei paesi che contribuiscono maggiormente all'attività delle Nazioni Unite, in termini di pace e di sicurezza. Non si può ignorare, però, che il peso dell'Italia – al pari di quello di altri paesi – è diminuito dal punto di vista sia dell'economia che del peso demografico. Inoltre, se si dovesse considerare come primo indicatore di maggiore partecipazione nel CdS l'ammontare dei contributi, allora l'Italia sarebbe sì in un'ottima posizione, ma pur sempre al di sotto di Germania e Giappone.

Per l'Italia, a causa del suo incerto rango tra le potenze internazionali, la questione del prestigio collegato con il seggio permanente ha avuto un peso ancora maggiore che per la Germania. Infatti, come efficacemente è scritto nel "Rapporto introduttivo dell'Edizione 2011 dell'Annuario *La politica estera dell'Italia*", «la preoccupazione per il rango e il ruolo ha impresso sulla politica estera italiana una vera e propria ossessione per il riconoscimento, riflessa quasi nella stessa misura nell'obiettivo di fare parte del gruppo di testa e nel timore del declassamento»<sup>80</sup>.

D'altra parte il sostegno italiano a favore dell'Unione Europea è stato sempre forte, e l'impegno per un seggio europeo è in sintonia con questo orientamento. Posto che il seggio europeo rimane un obiettivo di lungo periodo, nel prossimo futuro il nostro paese dovrebbe lavorare affinché non si arrivi a una riforma che pregiudichi anziché rendere più probabile il seggio europeo. Il che equivale a dire continuare a opporsi alla creazione di seggi permanenti.

C'è da dire che in merito alla riforma del CdS l'Italia ha sempre dimostrato molta capacità propositiva, rimanendo costantemente al centro del dibattito con le sue proposte e i tentativi di mediazione. Anche all'interno del gruppo UfC il ruolo di guida del nostro paese è indiscusso.

Non è azzardato dire che l'opposizione dell'Italia a nuovi seggi permanenti è in realtà più precisamente l'opposizione a un seggio permanente della Germania. Bisogna riconoscere che «qualora l'Italia, a differenza della Germania e del Giappone, non potesse ascendere all'empireo dei membri permanenti, con o senza diritto di veto, sarebbe ridotta al rango di potenza di serie B»<sup>81</sup>. L'Italia è tra i quattro maggiori paesi dell'Europa insieme con Germania, Francia e Gran Bretagna. Se tre di essi fossero in via permanente nel CdS, l'Italia non potrebbe più essere considerata al loro pari livello.

Il rapporto tra Italia e Germania in politica estera merita di essere analizzato più da vicino. Nella letteratura italiana si legge spesso come i due paesi abbiano un "qualcosa in comune". Storicamente sono giunti entrambi tardi all'unificazione nazionale, sono stati alleati durante la seconda guerra mondiale e hanno saputo ricostruire i loro paesi dalle macerie morali e materiali del conflitto.

Oggi le relazioni italo-tedesche sono molto intense, per esempio, in ambito economico: basti pensare che la maggior parte delle esportazioni italiane è diretta nella Repubblica Federale, così come anche l'Italia rappresenta un importante mercato di importazione di prodotti tedeschi.

Accanto agli indubbi legami storici, culturali ed economici, però, in Italia è sempre stata radicata la credenza che la Germania potesse coltivare ambizioni egemoniche in

---

<sup>80</sup> *La politica estera italiana a 150 anni dall'unità: continuità, riforme e nuove sfide* (2011: 3).

<sup>81</sup> *Loc. cit.*

Europa. Questo pensiero è molto diffuso tra la popolazione ma viene condiviso anche da una parte della classe politica e diplomatica del nostro paese.

Nel periodo subito dopo la riunificazione, per esempio, alcuni politici e intellettuali accettarono con difficoltà la mutata realtà geopolitica in Europa<sup>82</sup>, nel timore che la Germania tornasse a diventare troppo predominante in Europa. Il Trattato di Maastricht, che impose parecchi sacrifici all'Italia, fu percepito come una costruzione tedesca creata a svantaggio dei *partner* economicamente meno solidi in Europa. Il risultato fu che si sviluppò terreno fertile per vecchi pregiudizi da parte italiana sulla Germania.

Se all'inizio degli anni novanta entrambi i paesi erano alle prese con problemi economici – la gestione della riunificazione in Germania, la crisi politico-morale e il debito pubblico in Italia –, nel nuovo millennio il divario si era fatto più consistente. La Germania era nuovamente assunta a paese *leader* in Europa e a grande potenza economica internazionale, mentre l'Italia per molti aspetti non era pronta per una competizione di potere nel mondo globalizzato.

In politica estera, Germania e Italia hanno sempre avuto alcune direttrici comuni, come, per esempio, l'impegno europeo e il buon rapporto con gli Stati Uniti. I due paesi scelsero però un corso diverso in occasione della guerra in Iraq: l'Italia appoggiò la coalizione angloamericana, mentre la Germania decise di non intervenire.

Di recente nell'ambito delle misure per far uscire l'Europa dalla crisi economico-finanziaria in cui versa, l'Italia ha criticato il modello tedesco del rigore economico e delle finanze sane accusando la mancanza di misure per stimolare la crescita economica. Il dibattito non ha mancato nemmeno questa volta di far emergere vecchi *slogan* o pregiudizi da parte sia italiana che tedesca.

Come scrive Niglia, dopo la riunificazione il ruolo di *leader* nelle relazioni commerciali internazionali, insieme con una ritrovata fiducia nella propria nazione, fece sì che le *élites* politiche, economiche e intellettuali tedesche si adoperarono per ottenere un riconoscimento da parte della comunità internazionale per la trasformazione di questa “nuova” Germania<sup>83</sup>.

Non c'è da stupirsi che, visti certi pregiudizi antitedeschi “endogeni” in Italia, il nostro paese abbia avvertito questo tentativo come una minaccia al proprio *status* e ruolo. Più che nel caso di ogni altro paese, un'ascesa della Germania è sempre stata percepita dal nostro paese come un declino dell'Italia.

Come si è visto nel corso di questo lavoro, però, vi è un punto di contatto tra le proposte di Italia e Germania per riformare il CdS. Il nostro paese insiste sull'istituzione di un seggio europeo, mentre il governo tedesco, benché punti anzitutto a una propria rappresentanza permanente, ha dichiarato che l'obiettivo di lungo periodo della Germania è proprio un seggio per l'Unione Europea.

Forse, allora, è anche da questo dato che bisognerebbe partire. Non c'è dubbio che attualmente non vi sono le condizioni per portare l'Ue nelle Nazioni Unite e nel CdS. Se però si riuscisse a sviluppare e far funzionare meglio il meccanismo decisionale riguardante la politica estera e di sicurezza comune (Pesc), sottraendola sempre più al metodo intergovernativo, se si arrivasse a far parlare l'Ue ad una sola voce negli affari esteri, magari anche solo su singole questioni, allora il seggio europeo nel CdS sarebbe meno utopistico. In quel caso Germania e Italia potrebbero addirittura trovarsi ad essere i firmatari del medesimo progetto di riforma.

---

<sup>82</sup> Celebre la dichiarazione di Andreotti sul finire degli anni '80: «Amiamo così tanto la Germania che preferiamo averne due».

<sup>83</sup> Cfr. Niglia (2012: 6)

Il primo passo da fare per favorire un riavvicinamento di Italia e Germania in fatto di politica estera potrebbe essere, come suggerisce Niglia, di riconoscere quanto strette sono le attuali relazioni reciproche e descrivere le *partnership* comuni in maniera più veritiera e obiettiva dinanzi all'opinione pubblica<sup>84</sup>, liberandosi di vecchi pregiudizi e stereotipi.

Pur con momenti di difficoltà, i due paesi hanno sempre collaborato, i legami storici e culturali sono profondi e indissolubili, e mezzo secolo fa si decise di intraprendere insieme un progetto ambizioso come l'integrazione europea. Se si è stati capaci di costruire il passato insieme, perché non si dovrebbe volere e riuscire, ora, a costruire insieme anche il futuro?

---

<sup>84</sup> Cfr. *ibid.*, p. 7.

## Conclusioni

Sì è visto come i progetti di riforma del CdS sostenuti nel corso degli anni dalla Germania e dall'Italia siano inconciliabili. Berlino chiede da anni un seggio permanente per sé, Roma si oppone a nuovi membri permanenti e punta ad accrescere i seggi elettivi.

Vi sono, però, alcuni elementi in comune tra i due paesi.

In primo luogo, la volontà di dare rappresentanza all'Ue nel CdS. Tuttavia, mentre l'Italia lavora da anni a quest'ultimo obiettivo, la Germania lo sostiene solo a partire dal 2005. Inoltre, il seggio europeo è per Berlino un obiettivo di lungo periodo, da non realizzare subito.

In secondo luogo, Germania e Italia si trovano d'accordo nel sostenere l'esigenza che la riforma dia maggiore rappresentatività ai numerosi stati che finora non hanno mai avuto voce in capitolo nel CdS. L'accentuazione dell'importanza della rappresentatività geografica è un elemento in parte sentito come realmente doveroso da Berlino e da Roma, ma in parte anche utilizzato opportunisticamente per mobilitare schiere di paesi a favore del proprio progetto e contro quello degli avversari.

Si pone, infine, l'accento su una maggiore democraticità e una crescente efficienza operativa dell'organo. Per quanto riguarda il carattere democratico, il progetto di UfC risponde a tale esigenza. La creazione di nuovi membri permanenti auspicata dai G4, invece, pone in contraddizione il principio di uguaglianza degli stati – sancito nella Carta – e il reale ruolo dei vari attori statali in un CdS che, se dotato di altri membri permanenti, sarebbe ancor più gerarchico.

Si è anche dimostrato che è assolutamente necessario riformare il CdS, soprattutto per superare l'anacronistico istituto del diritto di veto. Quest'ultimo è figlio dell'epoca in cui è stato creato e al giorno d'oggi andrebbe eliminato. Lungi dal giovare alla comunità internazionale, il veto ha fatto di volta in volta gli interessi di quel membro permanente che, posto di fronte a una risoluzione, ha ritenuto che essa poteva danneggiarlo. Il fatto più grave è però che spesso del diritto di veto si è fatto uso quando il CdS doveva decidere se intervenire a tutela dei diritti umani in qualche parte del mondo. Questioni così delicate non dovrebbero mai essere esposte alla decisione discrezionale di un singolo membro permanente, ma essere condivise da tutti gli «stati amanti della pace») che, proprio alla luce di questa espressione della Carta, fanno parte delle Nazioni Unite.

Alla luce del dibattito più che ventennale sulla riforma del CdS, sembra che si possa escludere la creazione di nuovi seggi permanenti. Ciò per almeno tre ragioni. In primo luogo, la maggioranza dei paesi non sarebbe disposta ad approvare una riforma che acuisce ulteriormente il *deficit* democratico che affligge il CdS. In secondo luogo, se davvero il progetto dei G4 fosse sottoposto al voto, gli stati medi e piccoli quasi certamente si asterrebbero; ma questo – alla luce della risoluzione procedurale del 1998 – equivale a un voto contro l'istituzione di nuovi seggi permanenti. Infine, gli attuali P5 difficilmente ratificherebbero una riforma che prevede almeno quattro nuovi seggi permanenti. È noto come gli attuali membri permanenti abbiano sempre sottolineato l'esigenza di preservare l'efficienza decisionale dell'organo, senza trasformarlo in una piccola assemblea incapace di governare, e il desiderio di mantenere il più possibile lo *status quo*.

Se si riuscirà davvero a giungere a un progetto di riforma del CdS che potrebbe ottenere la maggioranza richiesta di 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale, allora esso dovrebbe prevedere l'aumento dei soli membri non permanenti. I nuovi seggi dovrebbero anzitutto essere destinati ai paesi in via di sviluppo, al momento davvero

sottorappresentati nel CdS. Il mandato a scadenza, l'avvicendamento dei membri e il momento elettorale come verifica della performance tenuta nel CdS renderebbero l'organo democratico e legittimerebbero la sua rappresentanza come organo garante della pace e della sicurezza nel mondo. Inoltre, se il numero di nuovi membri non permanenti fosse relativamente contenuto, sarebbe garantita anche l'efficienza decisionale. Quest'ultima è la base perché il CdS possa operare in modo tempestivo ed efficace.

La posizione dei P5 con il loro diritto di veto resterebbe un elemento di non democraticità dell'organo. Ma l'eliminazione di tale situazione di privilegio dipende dalla volontà dei loro detentori. Gli altri stati possono solo adoperarsi per rendere la parte restante del CdS il più democratico possibile, e ciò può avvenire unicamente puntando sull'allargamento dei membri non permanenti.

Infine, la creazione di un seggio europeo è destinata a essere attuata semmai nel lungo periodo. Occorre prima sviluppare l'architettura istituzionale e il procedimento decisionale in tema di politica estera e di sicurezza comune. Solo quando l'Europa sarà politicamente matura, potrà avere *chances* di sedere nel CdS.

### **La riforma del Consiglio di Sicurezza: si farà prossimamente?**

Proprio nei giorni in cui si scrive – il 26 settembre 2013 – si è tenuta una riunione ministeriale dei paesi del gruppo UfC. L'attuale ministro degli Esteri italiano, Emma Bonino ha affermato che «l'anno prossimo sarà un anno cruciale e di grande attività per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu»<sup>85</sup>. Nel 2015 vi sarà poi il 70° anniversario della nascita delle Nazioni Unite; molti paesi si aspettano che proprio questa ricorrenza sia il momento giusto per approvare finalmente una riforma del CdS. La stessa fiducia si ebbe però già una volta – alla vigilia del 60° anniversario – e poi, come sappiamo, il tutto si risolse in un nulla di fatto.

Al recente *meeting* di UfC hanno partecipato i tradizionali membri di questa alleanza diplomatica: Italia, Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Messico, Malta, Pakistan, San Marino, Spagna e Turchia. Nel gennaio 2014 si terrà una riunione ministeriale in Messico per fare un'analisi approfondita dello stato della situazione, delle possibilità di successo e degli aspetti eminentemente politici della questione. Per la metà del 2014 è poi previsto il lancio di una campagna mondiale di opinione pubblica, dopo che si sarà tenuto un ulteriore vertice ministeriale a Istanbul. Infine, si terranno anche alcune riunioni dei gruppi regionali.

Da parte italiana c'è il medesimo forte impegno che ha contraddistinto il nostro paese nell'ormai ventennale dibattito sulla riforma del CdS. Lo testimoniano anche le parole di Emma Bonino: «la riforma del Consiglio di Sicurezza [...] non è solo una questione del palazzo di vetro, ma è una delle questioni politiche più importanti»<sup>86</sup>

In attesa di raggiungere obiettivo – da più parti auspicato – di approvare una riforma integrale della composizione del CdS, si potrebbe adottare una soluzione relativamente facile: eliminare il divieto dell'art. 23, comma 2 della Carta per cui i membri non permanenti uscenti non sono immediatamente rieleggibili. Tale proposta era stata avanzata anche dal gruppo UfC nel 2005. Se accolta, potrebbe consentire sia al Giappone e alla Germania, rispettivamente secondo e terzo contribuente, sia

---

<sup>85</sup>[http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/09/20130926\\_0nu\\_Bonino.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/09/20130926_0nu_Bonino.htm)

<sup>86</sup>[http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/09/20130926\\_0nu\\_Bonino.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2013/09/20130926_0nu_Bonino.htm)

all'Italia, il cui impegno nell'ambito delle Nazioni Unite continua a essere notevole, di essere più presenti nel CdS.

Assai esigue sono, invece, le probabilità che qualcosa cambi nel quadro dei membri permanenti. Come detto, molto dipende dagli attuali detentori del veto. Amintore Fanfani, storico *leader* della Democrazia Cristiana, disse una volta: «soltanto una terza guerra mondiale – Dio ce ne scampi e liberi – potrebbe mutare l'assetto dei cinque membri permanenti»<sup>87</sup>. Questa affermazione, dal contenuto forte e per certi versi quasi apocalittico, rende bene l'idea di quanto l'assetto dei membri permanenti sia radicato e apparentemente immutabile. Nell'idea di Fanfani, proprio l'evento che fece nascere il CdS così come lo conosciamo sarebbe l'unico capace di mutarlo sostanzialmente.

Al giorno d'oggi fortunatamente l'ipotesi di una nuova guerra mondiale appare priva di fondamento. Tuttavia, il messaggio di fondo contenuto nella frase di Fanfani mantiene la sua verità: solo un evento straordinario potrebbe mutare l'assetto dei membri permanenti del CdS. E questo per il semplice fatto che di tale assetto decidono in ultima istanza, con il loro potere di veto, proprio i cinque membri permanenti. Gli unici strumenti che la comunità internazionale sembra avere a disposizione sono le crescenti pressioni che gli altri stati, le organizzazioni interstatali e tutti i soggetti cui il diritto internazionale riconosce personalità dovrebbero esercitare sui P5 per convincerli che nel 2013 non è più giustificata una situazione di privilegio che permette a pochi di essere decisivi nelle decisioni che riguardano molti. In una organizzazione come le Nazioni Unite, che promuovono la pace, l'uguaglianza formale tra gli stati – scritta nella Carta – deve trovare un riscontro sostanziale.

In attesa che un giorno qualcosa cambi anche per quanto riguarda i membri permanenti e il loro diritto di veto, non resta che riporre le proprie speranze nel fatto che si arrivi a un accordo sulla creazione di nuovi seggi non permanenti. La maggioranza richiesta per approvare una riforma è elevata: 2/3 dei membri totali dell'Assemblea Generale. È noto quanto diversi siano gli interessi in gioco e quanto difficili i negoziati, ma i 193 stati delle Nazioni Unite hanno comunque il dovere di provarci con responsabilità. Si ricordi una frase attribuita al nostro storico rappresentante permanente presso l'Onu, Francesco Paolo Fulci, che vuole essere insieme una verità e un auspicio per il futuro: «alle Nazioni Unite accade spesso che per questioni che si trascinano da lunghissimo tempo, apparentemente senza speranza, all'improvviso si apre una finestra di opportunità, che consente di trovare una soluzione»<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Fulci (2006: 775).

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 776.

## Bibliografia

- Bosco, D.L. (2009) *Five To Rule Them All. The UN Security Council and The Making of The Modern World*. New York: Oxford University Press.
- Conforti, B. (2010) *Diritto internazionale*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Czempel, E.-O. (1994) *Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Missverständnisse*. München: Beck'sche Reihe.
- De Nova, G. (ed.) (2012), *Codice civile e leggi collegate*, Bologna: Zanichelli.
- Hufner, K., & Martens, J. (2000) *UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen* (Vol. 6), Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Luzzatto, R. & Pocar, F. (eds.) (2010) *Codice di diritto internazionale pubblico*, Torino: Giappichelli.
- Mazzei, F., Marchetti, R. & Petito, F. (2010) *Manuale di politica internazionale*. Milano: Egea.
- Mammarella, G. & Cacace, P. (2010) *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*. Bari: Laterza.
- Rusconi, G.E. (2003) *Germania Italia Europa. Dallo stato di potenza alla «potenza civile»*. Torino: Einaudi.
- Rusconi, G.E. & Woller, H. (eds.) (2005) *Italia e Germania 1945-2000: la costruzione dell'Europa*, Bologna: il Mulino.
- Tallarigo, R. (ed.) (2007) *L'Italia all'ONU 1993-1999. Gli anni con Paolo Fulci: quando la diplomazia fa gioco di squadra*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Volger, H. (2008) *Geschichte der Vereinten Nationen*. München: Oldenbourg.
- Zappia, M.A. (1996) *Studi diplomatici. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: composizione e funzionamento, prospettive di revisione*. Roma: Istituto Diplomatico.

## Sitografia

- Auswärtiges Amt (2013). Reform des Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. *Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Federale Tedesca*. Retrieved October 1, 2013, from [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/ReformVN/ReformSR\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/ReformVN/ReformSR_node.html)
- Caretto, Ennio (1997). Dini: “Non dividete il mondo in caste”. *Archivio storico del Corriere della Sera*. Retrieved October 1, 2013, from [http://archiviostorico.corriere.it/1997/settembre/26/Dini\\_Non\\_dividete\\_mondo\\_caste\\_co\\_0\\_97092612137.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1997/settembre/26/Dini_Non_dividete_mondo_caste_co_0_97092612137.shtml)
- Falchi, R. (2006). Germany, Italy and the Reform of the UN Security Council: a multi-level analysis approach. *Lund University*. Retrieved October 1, 2013, from <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1325705&fileId=1325706>
- Fulci, F.P. (2006). La riforma del Consiglio di Sicurezza dell’Onu. L’Europa e l’Italia. *Affari Esteri*. Retrieved October 1, 2013, from [http://www.affari-esteri.it/Affari\\_Esteri\\_152.pdf](http://www.affari-esteri.it/Affari_Esteri_152.pdf)
- Fulci, F.P. (2006). La riforma del Consiglio di Sicurezza e l’Europa. Realtà e prospettive. *Affari Esteri*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.affari-esteri.it/ae2006.html>
- Greco, E. (n.d.). Ruolo e riforma dell’ONU: posizioni in America e in Europa. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved September 30, 2013, from [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/04.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/04.pdf)
- Handelsblatt (n.d.). Westerwelle will ständigen Sitz für Deutschland. *Handelsblatt.de*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.handelsblatt.com/politik/international/un-sicherheitsrat-westerwelle-will-staendigen-sitz-fuer-deutschland/7196798.html>
- Istituto Affari Internazionali (2011). La politica estera italiana a 150 anni dall’unità: continuità, riforme e nuove sfide. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1106.pdf>
- Ministero degli Affari Esteri (2013). La riforma delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza. *Farnesina. Ministero degli Affari Esteri*. Retrieved October 1, 2013, from [http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica\\_Estera/Organizzazioni\\_Internazionali/ONU/La\\_Riforma.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/ONU/La_Riforma.htm)
- Niglia, F. (2012). Deutsche Europapolitik aus Sicht Italiens 1992–2012. Vergangenheit und Vorurteil im italienischen Deutschland-Bild. *DGAPanalyse*. Retrieved October 1, 2013, from <https://dgap.org/de/think->

[tank/publikationen/dgapanalyse-kompakt/deutsche-europapolitik-aus-sicht-italiens-1992-2012](http://www.tank/publikationen/dgapanalyse-kompakt/deutsche-europapolitik-aus-sicht-italiens-1992-2012)

- Pirozzi, N. (2009). L'Italia e la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. *AffarInternazionali*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1161>
- Pirozzi, N. (2009). La riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu dopo il Trattato di Lisbona. *AffarInternazionali*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1340>
- Pirozzi N., Ronzitti, N. (2011). The European Union and the Reform of the UN Security Council: Toward a New Regionalism. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1112.pdf>
- Pitzke, M. (2009). Deutschland schöpft neue Hoffnung auf Sitz im Sicherheitsrat. *Spiegel Online*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.spiegel.de/politik/ausland/uno-reform-deutschland-schoepft-neue-hoffnung-auf-sitz-im-sicherheitsrat-a-614644.html>
- Preschern, P. (2011). La riforma del Consiglio di Sicurezza dagli anni '90 ad oggi: problemi e prospettive. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved September 30, 2013, from <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0911.pdf>
- Ronzitti, N. (2009), Seggio europeo all'Onu: pio desiderio o possibilità concreta? *AffarInternazionali*. Retrieved September 30, 2013, from <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1245>
- Schockenhoff, A. (2011). Discorso sul problema della riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved October 1, 2013, from [http://www.iai.it/pdf/schockenhoff\\_110406.pdf](http://www.iai.it/pdf/schockenhoff_110406.pdf)
- Ronzitti, N. (2010), The Reform of the UN Security Council. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved September 30, 2013, from <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1013.pdf>
- Sokolowicz, F. (2011). Una strategia per la riforma dell'Onu. *AffarInternazionali*. Retrieved October 1, 2013, from <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1813>
- Süddeutsche Zeitung, Neue Dämpfer für deutsche UN-Ambitionen. *Süddeutsche.de*. Retrieved September 30, 2013, from <http://www.sueddeutsche.de/politik/reform-des-sicherheitsrates-neuer-daempfer-fuer-deutsche-un-ambitionen-1.842097>
- United Nations Doc (2005) A/59/L.64. Retrieved September 30, 2013, from <http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/screform-a59-l64.pdf>

- United Nations Doc (2005) A/59/L.68. Retrieved September 30, 2013, from <http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/a59-l68.pdf>