



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Relazioni Internazionali

Realismo e Liberalismo nel Consiglio di Sicurezza delle
Nazioni Unite: Un'analisi del Comportamento di Voto di Stati
Uniti, Russia e Cina.

Relatore:
Prof. Silvia Menegazzi

Candidato:
Ginevra Mattoni Matr. 112332

Anno accademico 2024/2025

Indice

Introduzione.....	p. 3
Capitolo 1 – Le organizzazioni internazionali: approcci teorici.....	p. 9
1.1 Definizione e inquadramento delle organizzazioni internazionali.....	p. 9
1.1.1 La complessità della classificazione delle IGO.....	p. 9
1.1.2 Una prospettiva alternativa: classificare secondo il sistema decisionale.....	p. 11
1.1.3 Organizzazioni internazionali e burocrazie: un rapporto strutturale.....	p. 13
1.2 L’eterogeneità delle organizzazioni internazionali.....	p. 15
1.2.1 Il problema della classificazione numerica.....	p. 16
1.2.2 L’espansione delle organizzazioni internazionali nel XX secolo.....	p. 16
1.2.3 L’interesse accademico verso le organizzazioni internazionali.....	p. 17
1.2.4 La miopia disciplinare nello studio delle IO.....	p. 19
1.2.5 Le tre principali carenze nella letteratura convenzionale.....	p. 19
1.2.6 La teoria realista: il primato degli Stati.....	p. 20
1.2.7 Critiche al realismo e l’emergere della prospettiva istituzionalista.....	p. 22
1.2.8 Il modello principale-agente e la delega alle IO.....	p. 23
1.3 Il dibattito teorico.....	p. 25
1.3.1 Verso una “terza generazione” di studi sulle IO.....	p. 30
1.3.2 Un’analisi ancora mancante: le riforme manageriali nelle IO.....	p. 33

1.3.3 Un'agenda di ricerca per colmare la lacuna.....	p. 34
Capitolo 2 – Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: struttura e funzionamento.....	p. 36
2.1 Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: origini, struttura e controversie.....	p. 36
2.2 Le dinamiche decisionali e il ruolo degli Stati membri permanenti.....	p. 41
2.3 Il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza.....	p. 44
2.4 Strategie decisionali e gestione delle crisi internazionali.....	p. 47
2.4.1 Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e il principio della responsabilità di proteggere (R2P).....	p. 50
Capitolo 3 – Caso Studio: Le Decisioni di voto di Stati Uniti, Russia e Cina nei conflitti recenti.....	p. 53
3.1 Analisi storica del comportamento di voto di USA, Russia e Cina.....	p. 53
3.2 Casi di studio.....	p. 58
3.2.1 Caso 1: guerra in Siria.....	p. 58
3.2.2 Caso 2: invasione dell'Ucraina.....	p. 59
3.2.3 Caso 3: crisi in Medio Oriente.....	p. 60
3.3 Coerenza strategica vs. divergenze nelle decisioni di voto.....	p. 62
3.4 Fattori determinanti: interessi nazionali, alleanze e pressioni geopolitiche.....	p. 64
Bibliografia.....	p. 68
Sitografia.....	p. 75

Introduzione

Le tensioni tra Cina, Russia e Stati Uniti sono state centrali nei dibattiti contemporanei nel campo delle relazioni internazionali (RI) (ad esempio, Yoder 2022). Nel 1997, Cina e Russia dichiararono congiuntamente che avrebbero "promosso la multipolarizzazione del mondo e l'istituzione di un nuovo ordine internazionale", in cui "nessun paese dovrebbe cercare l'egemonia" o "monopolizzare gli affari internazionali" (Eltsin e Jiang 1997). Successivamente, hanno intensificato la loro cooperazione aggiornando ed espandendo il loro partenariato. Gli studiosi hanno osservato il drammatico approfondimento dei legami politici, economici e militari tra Cina e Russia dall'inizio degli anni 2000 (ad esempio, Blank 2020). Nel 2022, Cina e Russia decisero di rafforzare il loro allineamento nelle politiche estere e di sicurezza e di perseguire una relazione "senza limiti" (NDTV 2022). Inoltre, hanno collaborato in varie istituzioni come la Russia-India-Cina (RIC), la Shanghai Cooperation Organization (SCO) e il Brasile-Russia-India-Cina-Sudafrica (BRICS), e hanno contestato congiuntamente le posizioni politiche degli Stati Uniti sulla governance globale. 1

Di conseguenza, gli Stati Uniti si trovano ad affrontare un partenariato sino-russo più forte, che rimane impegnato a creare un sistema di governance globale più multipolare e meno incentrato sugli Stati Uniti. La politica estera statunitense contemporanea ha sperimentato direttamente le realtà di un sistema multipolare, tentando di isolare la Russia dopo l'invasione dell'Ucraina. Mentre l'amministrazione Biden ha mobilitato gli alleati occidentali per imporre sanzioni alla Russia, importanti "nuove potenze" come Cina, India e Sudafrica non hanno votato per condannare la Russia all'ONU e hanno continuato a cooperare con la Russia sia bilateralmente che attraverso i BRICS. A giugno 2023, la Cina non è stata direttamente coinvolta nella guerra in Ucraina, nonostante le recenti speculazioni sull'intenzione della Cina di fornire equipaggiamento militare letale alla Russia (Berry 2023).

A differenza dell'amministrazione Trump, che ha perseguito politiche più isolazioniste basate sul principio "America First", l'attuale amministrazione Biden promuove la leadership globale e la democrazia. I funzionari statunitensi sono espliciti nel sostenere che il loro impegno in Ucraina mira a salvare l'ordine mondiale liberale (Kaonga 2022). La guerra in corso ha evidenziato l'importanza dell'alleanza NATO. Come ha osservato il presidente Biden (2022), "la Russia ha cercato la finlandizzazione della NATO, ma ha invece promosso la nazionalizzazione della Finlandia".

Non sorprende che, con l'aumento del comportamento di blocco tra le grandi potenze, le discussioni sulla "competizione tra grandi potenze" e sulla "nuova Guerra Fredda" siano diventate comuni (ad esempio, Ashford 2021 ; Feng 2022). Tuttavia, mentre l'attenzione di questi dibattiti è prevalentemente sulle grandi potenze e sulle loro attività in aree tematiche specifiche, come la finanza e la sicurezza, la nostra comprensione della più ampia dinamica della comunità internazionale in questo contesto rimane poco sviluppata. Oltre ad esaminare il partenariato Cina-Russia rispetto alla situazione in Ucraina, la letteratura recente si è concentrata principalmente su questi due stati come attori insoddisfatti nella governance economica globale (vedi pagina 4). Il loro malcontento li ha spinti a partecipare alla formazione di coalizioni antiegeemoniche e a impegnarsi in una politica istituzionale competitiva, con l'obiettivo di sfidare l'egemonia statunitense. Tuttavia, non è chiaro se i disaccordi tra Stati Uniti e Cina e Russia rappresentino una più ampia divergenza di priorità/opinioni all'interno della comunità internazionale e se questo, a sua volta, possa portare a fratture più profonde nella governance globale.

Questo articolo affronta questa lacuna esaminando come gli stati si allineano alle posizioni politiche di Stati Uniti, Cina e Russia nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) e si chiede: *quando Cina e Russia condividono una posizione politica contraria a quella degli Stati Uniti, quale posizione è favorita dagli altri stati?* Per rispondere a questa domanda, analizziamo i registri di voto di tutti i membri dell'UNGA sulle risoluzioni votate tra il 1991 e il 2020 e analizziamo come i loro modelli di voto e le loro affinità cambiano nel tempo.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, come istituzione, rappresenta un obiettivo importante per la ricerca accademica per diverse ragioni. In primo luogo, è un forum unico per le discussioni multilaterali, poiché include tutti gli Stati membri e affronta un'ampia gamma di questioni internazionali. In secondo luogo, l'esame dei modelli di voto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite consente di analizzare numerosi dati su un lungo periodo di tempo, concentrando empiricamente la ricerca sulle tensioni nelle relazioni degli Stati Uniti con Cina e Russia. Infine, sebbene le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite non siano vincolanti, gli sviluppi al suo interno sono un indicatore delle tendenze nelle relazioni internazionali, poiché è "il luogo in cui i membri si impegnano a definire il proprio posizionamento – tra loro, per la leadership e per le idee" (Laatikainen 2020).

Concettualmente, questo articolo colloca il dibattito accademico sulla dinamica Cina-Russia-Stati Uniti nel contesto istituzionale delle Nazioni Unite. Sebbene la riforma delle Nazioni Unite

rappresenti un obiettivo importante delle attività congiunte di Cina e Russia, la letteratura esistente ha ampiamente trascurato l'esame del comportamento dei blocchi all'interno delle Nazioni Unite. Mentre gli studi esistenti affrontano l'affinità diadica tra le maggiori potenze e la crescente importanza dei gruppi di potere emergenti, non misurano l'allineamento di altri stati con le maggiori potenze. Questo articolo sviluppa ulteriormente il concetto di comunità di affinità (Pauls e Cramers 2017) esaminando il comportamento di voto degli stati sia nelle alleanze formali che nei gruppi intergovernativi informali, che sono mediatori sempre più importanti dei cambiamenti di potere (Vabulas e Snidal 2020).

Abbiamo scoperto che, nel complesso, Cina e Russia godono di un allineamento globale significativamente maggiore con le loro posizioni politiche rispetto agli Stati Uniti. Gli Stati che appartengono al G-77, alla SCO e ai BRICS hanno maggiori probabilità di votare in linea con la posizione sino-russa rispetto a quelli che non sono affiliati a tali istituzioni. Lo stesso vale per gli Stati che fanno parte della SCO e dei BRICS (SCO Plus e BRICS Plus). Al contrario, gli Stati che sono membri della NATO hanno maggiori probabilità di allinearsi alla posizione degli Stati Uniti rispetto a quelli che non ne fanno parte.

Da una prospettiva temporale, l'affinità del G-77, così come della SCO, dei BRICS e dei loro stati di prossimità, verso le posizioni Cina-Russia aumenta nel tempo. Tuttavia, l'affinità dei paesi NATO verso le posizioni statunitensi non segue una chiara traiettoria temporale. Questi risultati suggeriscono un crescente livello di frammentazione lungo le linee di blocco all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con gli stati appartenenti ad alleanze formali che mostrano un comportamento meno orientato al blocco rispetto a quelli appartenenti a gruppi intergovernativi informali. Il resto dell'articolo è organizzato come segue. La sezione successiva fornisce una panoramica delle relazioni contemporanee tra Stati Uniti, Cina e Russia e delle dinamiche di allineamento nel processo decisionale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La sezione "Progetto di ricerca" introduce le proposizioni e il progetto di ricerca, mentre la sezione "Risultati e discussione" presenta e discute i risultati. La sezione finale conclude e offre implicazioni per la ricerca futura.

Le tensioni tra Cina, Russia e Stati Uniti sono state centrali nei dibattiti contemporanei nel campo delle relazioni internazionali (RI) (ad esempio, Yoder 2022). Nel 1997, Cina e Russia dichiararono congiuntamente che avrebbero "promosso la multipolarizzazione del mondo e l'istituzione di un nuovo ordine internazionale", in cui "nessun paese dovrebbe cercare l'egemonia" o "monopolizzare

gli affari internazionali" (Eltsin e Jiang 1997). Successivamente, hanno intensificato la loro cooperazione aggiornando ed espandendo il loro partenariato. Gli studiosi hanno osservato il drammatico approfondimento dei legami politici, economici e militari tra Cina e Russia dall'inizio degli anni 2000 (ad esempio, Blank 2020). Nel 2022, Cina e Russia decisero di rafforzare il loro allineamento nelle politiche estere e di sicurezza e di perseguire una relazione "senza limiti" (NDTV 2022). Inoltre, hanno collaborato in varie istituzioni come la Russia-India-Cina (RIC), la Shanghai Cooperation Organization (SCO) e il Brasile-Russia-India-Cina-Sudafrica (BRICS), e hanno contestato congiuntamente le posizioni politiche degli Stati Uniti sulla governance globale. 1

Di conseguenza, gli Stati Uniti si trovano ad affrontare un partenariato sino-russo più forte, che rimane impegnato a creare un sistema di governance globale più multipolare e meno incentrato sugli Stati Uniti. La politica estera statunitense contemporanea ha sperimentato direttamente le realtà di un sistema multipolare, tentando di isolare la Russia dopo l'invasione dell'Ucraina. Mentre l'amministrazione Biden ha mobilitato gli alleati occidentali per imporre sanzioni alla Russia, importanti "nuove potenze" come Cina, India e Sudafrica non hanno votato per condannare la Russia all'ONU e hanno continuato a cooperare con la Russia sia bilateralmente che attraverso i BRICS. A giugno 2023, la Cina non è stata direttamente coinvolta nella guerra in Ucraina, nonostante le recenti speculazioni sull'intenzione della Cina di fornire equipaggiamento militare letale alla Russia (Berry 2023).

A differenza dell'amministrazione Trump, che ha perseguito politiche più isolazioniste basate sul principio "America First", l'attuale amministrazione Biden promuove la leadership globale e la democrazia. I funzionari statunitensi sono espliciti nel sostenere che il loro impegno in Ucraina mira a salvare l'ordine mondiale liberale (Kaonga 2022). La guerra in corso ha evidenziato l'importanza dell'alleanza NATO. Come ha osservato il presidente Biden (2022), "la Russia ha cercato la finlandizzazione della NATO, ma ha invece promosso la nazionalizzazione della Finlandia".

Non sorprende che, con l'aumento del comportamento di blocco tra le grandi potenze, le discussioni sulla "competizione tra grandi potenze" e sulla "nuova Guerra Fredda" siano diventate comuni (ad esempio, Ashford 2021 ; Feng 2022). Tuttavia, mentre l'attenzione di questi dibattiti è prevalentemente sulle grandi potenze e sulle loro attività in aree tematiche specifiche, come la finanza e la sicurezza, la nostra comprensione della più ampia dinamica della comunità

internazionale in questo contesto rimane poco sviluppata. Oltre ad esaminare il partenariato Cina-Russia rispetto alla situazione in Ucraina, la letteratura recente si è concentrata principalmente su questi due stati come attori insoddisfatti nella governance economica globale (vedi pagina 4). Il loro malcontento li ha spinti a partecipare alla formazione di coalizioni antiegeemoniche e a impegnarsi in una politica istituzionale competitiva, con l'obiettivo di sfidare l'egemonia statunitense. Tuttavia, non è chiaro se i disaccordi tra Stati Uniti e Cina e Russia rappresentino una più ampia divergenza di priorità/opinioni all'interno della comunità internazionale e se questo, a sua volta, possa portare a fratture più profonde nella governance globale.

Questo articolo affronta questa lacuna esaminando come gli stati si allineano alle posizioni politiche di Stati Uniti, Cina e Russia nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) e si chiede: quando Cina e Russia condividono una posizione politica contraria a quella degli Stati Uniti, quale posizione è favorita dagli altri stati? Per rispondere a questa domanda, analizziamo i registri di voto di tutti i membri dell'UNGA sulle risoluzioni votate tra il 1991 e il 2020 e analizziamo come i loro modelli di voto e le loro affinità cambiano nel tempo.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, come istituzione, rappresenta un obiettivo importante per la ricerca accademica per diverse ragioni. In primo luogo, è un forum unico per le discussioni multilaterali, poiché include tutti gli Stati membri e affronta un'ampia gamma di questioni internazionali. In secondo luogo, l'esame dei modelli di voto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite consente di analizzare numerosi dati su un lungo periodo di tempo, concentrando empiricamente la ricerca sulle tensioni nelle relazioni degli Stati Uniti con Cina e Russia. Infine, sebbene le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite non siano vincolanti, gli sviluppi al suo interno sono un indicatore delle tendenze nelle relazioni internazionali, poiché è "il luogo in cui i membri si impegnano a definire il proprio posizionamento – tra loro, per la leadership e per le idee" (Laatikainen 2020).

Concettualmente, questo articolo colloca il dibattito accademico sulla dinamica Cina-Russia-Stati Uniti nel contesto istituzionale delle Nazioni Unite. Sebbene la riforma delle Nazioni Unite rappresenti un obiettivo importante delle attività congiunte di Cina e Russia, la letteratura esistente ha ampiamente trascurato l'esame del comportamento dei blocchi all'interno delle Nazioni Unite. Mentre gli studi esistenti affrontano l'affinità diadica tra le maggiori potenze e la crescente importanza dei gruppi di potere emergenti, non misurano l'allineamento di altri stati con le maggiori potenze. Questo articolo sviluppa ulteriormente il concetto di comunità di affinità (Pauls e Cramers

2017) esaminando il comportamento di voto degli stati sia nelle alleanze formali che nei gruppi intergovernativi informali, che sono mediatori sempre più importanti dei cambiamenti di potere (Vabulas e Snidal 2020).

Abbiamo scoperto che, nel complesso, Cina e Russia godono di un allineamento globale significativamente maggiore con le loro posizioni politiche rispetto agli Stati Uniti. Gli Stati che appartengono al G-77, alla SCO e ai BRICS hanno maggiori probabilità di votare in linea con la posizione sino-russa rispetto a quelli che non sono affiliati a tali istituzioni. Lo stesso vale per gli Stati che fanno parte della SCO e dei BRICS (SCO Plus e BRICS Plus). Al contrario, gli Stati che sono membri della NATO hanno maggiori probabilità di allinearsi alla posizione degli Stati Uniti rispetto a quelli che non ne fanno parte.

Da una prospettiva temporale, l'affinità del G-77, così come della SCO, dei BRICS e dei loro stati di prossimità, verso le posizioni Cina-Russia aumenta nel tempo. Tuttavia, l'affinità dei paesi NATO verso le posizioni statunitensi non segue una chiara traiettoria temporale. Questi risultati suggeriscono un crescente livello di frammentazione lungo le linee di blocco all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con gli stati appartenenti ad alleanze formali che mostrano un comportamento meno orientato al blocco rispetto a quelli appartenenti a gruppi intergovernativi informali. Il resto dell'articolo è organizzato come segue. La sezione successiva fornisce una panoramica delle relazioni contemporanee tra Stati Uniti, Cina e Russia e delle dinamiche di allineamento nel processo decisionale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La sezione "Progetto di ricerca" introduce le proposizioni e il progetto di ricerca, mentre la sezione "Risultati e discussione" presenta e discute i risultati. La sezione finale conclude e offre implicazioni per la ricerca futura.

Capitolo 1

Le organizzazioni internazionali: approcci teorici

1.1 Definizione e inquadramento delle organizzazioni internazionali

Il termine “organizzazioni internazionali” si riferisce ad un'ampia varietà di strutture formali che presentano sia elementi comuni sia specifiche peculiarità, rendendo necessaria una chiarificazione. Come osservano Brechin e Ness, gli studiosi di organizzazioni internazionali sembrano generalmente concentrarsi su quelle intergovernative e, a volte, paiono usare il termine in modo intercambiabile. Questo, a loro detta, può generare confusione¹. In forma analoga, Dijk Zeul e Beigbeder affermano che “talvolta il termine organizzazioni internazionali è usato per includere multinazionali, organizzazioni bilaterali, organizzazioni multilaterali e organizzazioni internazionali non governative (INGO)”². Altre volte, solo le organizzazioni delle Nazioni Unite sono coperte da questo termine e, più comunemente, esso si utilizza per riferirsi a “tutte le forme di attori non statali che operano a livello internazionale o globale”³.

In base a questa definizione, le organizzazioni intergovernative (IGO) possono essere considerate un sottogruppo della categoria delle organizzazioni internazionali, insieme a quelle internazionali non governative (INGO). Il principale riferimento su questo argomento è il *Yearbook of International Organizations*, pubblicato annualmente dal 1999 dall'*Union of International Associations* (UIA), che contiene l'elenco di tutte le tipologie di organizzazioni internazionali, secondo diversi criteri.

1.1.1 La complessità della classificazione delle IGO

Per quanto riguarda le tipologie, la distinzione più rilevante è tra organizzazioni intergovernative (IGO) e organizzazioni internazionali non governative (INGO). Il primo tentativo di classificare le

¹ Brechin, Steven R., and Gayl D. Ness. “Looking back at the gap: international organizations as organizations twenty-five years later.” *Journal of International Organizations Studies* 4, no. 1 (2013): 14–39, p. 17.

² Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003, p. 7.

³ Brechin, Steven R., and Gayl D. Ness. “Looking back at the gap: international organizations as organizations twenty-five years later.” *Journal of International Organizations Studies* 4, no. 1 (2013): pp. 17.

organizzazioni intergovernative è stato implicitamente compiuto dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 288 (X) del 27 febbraio 1950, la quale stabiliva che “qualsiasi organizzazione internazionale che non sia istituita mediante un accordo intergovernativo sarà considerata un’organizzazione non governativa ai fini di questi accordi.” Tuttavia, tale definizione non spiega direttamente cosa siano le organizzazioni internazionali né cosa si intenda per accordo intergovernativo.

Ulteriori complicazioni sono sorte nel tempo, poiché sempre più accordi internazionali hanno coinvolto uno Stato costituente di un sistema federale o un’organizzazione intergovernativa stessa, che agiva come una delle parti dell’accordo insieme a un governo⁴. Inoltre, determinati accordi sono stati talvolta firmati per conto di governi o delle loro agenzie per questioni puramente tecniche, ragion per cui potrebbero non vincolare pienamente il governo. Il che porta all’inclusione di alcune entità nella categoria delle organizzazioni non governative⁵.

Di conseguenza, secondo l’UIA, un’organizzazione può essere inclusa nella categoria intergovernativa se è istituita mediante la firma di un accordo che genera obblighi tra governi⁶.

Ulteriori condizioni includono che le IGO devono essere composte principalmente da Stati sovrani, sebbene possano includere anche altre organizzazioni intergovernative e la presenza di un Segretariato permanente con compiti continuativi. Karns et al. forniscono una definizione simile delle IGO, descrivendole come “organizzazioni i cui membri includono almeno tre Stati, che operano in diversi Stati e i cui membri sono vincolati da un accordo intergovernativo formale”⁷.

Ancora più complessa è la ricerca di una definizione comune e accettabile di organizzazioni internazionali non governative (INGO). Se per Karns et al., le organizzazioni non governative (ONG) sono “organizzazioni private e volontarie i cui membri sono individui o associazioni che si riuniscono per raggiungere uno scopo comune”⁸, di conseguenza, le organizzazioni internazionali non governative (INGO) sono ONG con una dimensione internazionale. Tuttavia, secondo i curatori

⁴ Yearbook of International Organizations, (2015), Union of International Associations (UIA).

⁵ Ibidem

⁶ Ibidem

⁷ Karns, Margaret P., Karen A. Mingst, and K. W. Stiles. “Chapter 1: The Challenges of Global Governance.” Karns, Margaret P./Mingst, Karen A.: International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance, Boulder (2010): p. 5.

⁸ Ibidem

del *Yearbook of International Organizations*, definire la dimensione internazionale di un'organizzazione può essere complesso.

In pratica, ci sono sette aspetti della vita organizzativa che fungono da indicatori di idoneità per l'inclusione nella categoria INGO. Essi includono obiettivi, membri, struttura, dirigenti, finanziamenti, relazioni con altre organizzazioni e attività. Sulla base di questi criteri, l'UIA include nella categoria INGO le ONG con una dimensione internazionale, attive in almeno tre Paesi, con una costituzione che preveda elezioni periodiche dell'organo direttivo e senza scopo di lucro per i membri⁹.

Un altro elemento che differenzia le IGO dalle INGO è che le prime godono di uno status legale riconosciuto in costituzioni, convenzioni internazionali e accordi con i Paesi ospitanti, mentre le INGO sono create secondo il diritto nazionale¹⁰. Infine, le INGO possono assumere forme diverse a seconda della loro missione e della tipologia dei membri, tra cui le ONG transnazionali (TRANGO), le ONG del settore economico e industriale (BINGO), le ONG organizzate dai donatori (DONGO), ecc.

1.1.2 Una prospettiva alternativa: classificare secondo il sistema decisionale

Sulla base di questa classificazione, Bauer propone una diversa categorizzazione delle organizzazioni internazionali, basata sul tipo di sistema decisionale adottato. Secondo la sua prospettiva, le organizzazioni internazionali i cui membri sono prevalentemente Stati sovrani possono essere considerate “organizzazioni internazionali pubbliche”¹¹, distinguendosi dalle “organizzazioni internazionali private”, i cui membri sono principalmente attori privati. Le organizzazioni internazionali pubbliche possono avere un carattere intergovernativo o sovranazionale. Quest'ultima categoria si riferisce al diverso sistema decisionale adottato: nelle organizzazioni sovranazionali, gli Stati membri trascendono i confini nazionali o gli interessi individuali e prendono decisioni tramite un sistema di voto a maggioranza, mentre nelle

⁹ Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Bauer, Michael W, and Christoph Knill. “Management reforms in international organizations.”, *Nomos*, (2007)

organizzazioni intergovernative i governi nazionali svolgono un ruolo più rilevante e si applica il principio dell'unanimità.

Di conseguenza, secondo il *Yearbook of International Organizations*, le “organizzazioni internazionali pubbliche” sono quelle organizzazioni internazionali che¹²:

1. si basano su un accordo formale tra i governi degli Stati nazionali;
2. includono tre o più Stati nazionali come parti dell'accordo;
3. hanno un carattere intergovernativo o sovranazionale;
4. possiedono un segretariato permanente con compiti continuativi.

Un altro aspetto dibattuto riguardante la definizione delle organizzazioni internazionali è il riferimento alla burocrazia internazionale¹³. Alcuni autori usano questi termini in modo intercambiabile, attribuendo loro lo stesso significato, mentre altri li distinguono, considerando le burocrazie internazionali come il corpo amministrativo delle organizzazioni internazionali¹⁴.

Nel loro studio sull'influenza della burocrazia ambientale internazionale, Biermann et al. definiscono le burocrazie internazionali come “un gruppo gerarchicamente organizzato di funzionari internazionali con un determinato mandato, risorse, confini identificabili e un insieme di regole formali di procedura all'interno del contesto di un'area politica”¹⁵. Nella stessa linea, Cortell e Peterson collegano il termine burocrazia internazionale all’“apparato di supporto amministrativo” all'interno delle organizzazioni internazionali¹⁶.

Nella tradizione dell'amministrazione pubblica, le burocrazie internazionali sono anche chiamate amministrazioni pubbliche internazionali (*International Public Administrations*, IPAs). Bauer et al. definiscono le IPAs come “i corpi burocratici e le interazioni amministrative delle organizzazioni internazionali [...] con un certo grado di autonomia, composti da funzionari professionisti e

¹² Ivi, p. 14.

¹³ Barnett, Michael, and Martha Finnemore. “The politics, power, and pathologies of international organizations.” *International organization* 53, no. 4 (1999): 699–732.

¹⁴ Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. *International organizations in global environmental governance*. Vol. 17. Routledge, 2009

¹⁵ Ivi, p. 6.

¹⁶ Cortell, Andrew, and Susan Peterson. “Historical Institutionalism and IO Design: A Synthetic Approach to IO Independence.” In *Conference on Theoretical Synthesis and the Study of International Organization*, February, Washington, DC. 2004.

nominati, responsabili di compiti specifici e che lavorano insieme seguendo le regole e le norme dell'organizzazione internazionale in questione"¹⁷. Le IPAs costituiscono una parte integrante delle organizzazioni internazionali, pur essendo distinte dai loro organi politici¹⁸. Come sottolineano Trondal et al. (2013: 4), “le burocrazie internazionali consistono nel segretariato permanente delle organizzazioni internazionali. Esse sono organizzativamente separate dalle assemblee plenarie delle organizzazioni internazionali e godono di un'autonomia formale rispetto agli Stati membri [...] tipicamente hanno una sede fissa, una divisione del lavoro formalizzata [...], incontri regolari e sono composte da personale permanente reclutato secondo il principio del merito.”

1.1.3 Organizzazioni internazionali e burocrazie: un rapporto strutturale

Tali definizioni tracciano una chiara distinzione tra burocrazie internazionali e organizzazioni internazionali. Secondo Biermann et al., queste ultime possono essere viste come “accordi istituzionali che combinano un quadro normativo, gli Stati membri e una burocrazia,” ovvero una sorta di struttura generale con un corpo burocratico interno¹⁹. Ad esempio, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) è composta da tre diversi organi: il Consiglio e i Comitati, formati dai rappresentanti degli Stati membri e responsabili delle decisioni; il Segretariato, composto da 2500 funzionari internazionali che supportano le attività dei comitati e svolgono i compiti amministrativi in base alle priorità decise dal Consiglio.

Allo stesso modo, l'Ufficio Internazionale del Lavoro, composto da 1900 funzionari, rappresenta il segretariato permanente all'interno dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), così come la Commissione Europea può essere considerata l'organo esecutivo dell'Unione Europea.

Sebbene funzioni e compiti dei segretariati permanenti possano variare tra le organizzazioni internazionali, il loro ruolo e la loro influenza sono al centro dell'attenzione per gli studiosi interessati allo studio della dimensione burocratica delle organizzazioni internazionali.

¹⁷ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. “International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research.” In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017, p. 2

¹⁸ Eckhard, Steffen, and Jörn Ege. “International bureaucracies and their influence on policy-making: A review of empirical evidence.” *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 960–978.

¹⁹ Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. *International organizations in global environmental governance*. Vol. 17. Routledge, 2009

In definitiva, è necessario distinguere tra organizzazioni internazionali, la loro parte burocratica e il termine *istituzioni internazionali*. Quest'ultimo è ampiamente utilizzato dai sociologi per sottolineare il fatto che le organizzazioni non sono solo composte da strutture formali e norme scritte, ma anche da sistemi di norme e valori.

Come notano Biermann et al., nel dibattito politico più ampio, è comune riferirsi alla Banca Mondiale o al Fondo Monetario Internazionale come *istituzioni di Bretton Woods*²⁰. Tuttavia, il termine *istituzioni* si riferisce a “sistemi di norme, regole e procedure decisionali che danno origine a pratiche sociali, assegnano ruoli ai partecipanti e guidano le interazioni tra essi”²¹.

Allo stesso modo, Krasner definisce i *regimi internazionali* come “un insieme di principi impliciti ed espliciti, norme, regole e procedure decisionali attorno ai quali convergono le aspettative degli attori in un determinato ambito delle relazioni internazionali”²².

Entrambe le definizioni si concentrano su un insieme astratto di principi e valori che non possiedono un'esistenza materiale propria²³. Al contrario, le burocrazie internazionali hanno una struttura fisica, impiegano persone, possiedono edifici e risorse per svolgere funzioni amministrative²⁴.

Infine, l'uso del termine *organizzazione* indica un legame più stretto con gli studi di management. Qui il concetto è ampiamente inteso come sistemi formalmente istituiti di interazioni sociali per il raggiungimento di determinati obiettivi²⁵ o come “sistemi di attività coordinate e controllate che emergono quando il lavoro è incorporato in reti complesse di relazioni tecniche e scambi transfrontalieri”²⁶.

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² Krasner, Stephen D., ed. *International regimes*. Cornell University Press, 1983.

²³ Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. *International organizations in global environmental governance*. Vol. 17. Routledge, 2009

²⁴ Ibidem

²⁵ Blau, Peter M., and W. Scott. “Richard: Formal Organizations.” *A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler (1962).

²⁶ Meyer, John W., and Brian Rowan. “Institutionalized organizations.” and Robert Wuthnow, *Meaning and Moral Order* (1991), p. 41.

Basandosi sul concetto di reti definito in letteratura, le organizzazioni internazionali possono essere viste anche come reti di organizzazioni²⁷.

Secondo O'Toole, le reti possono essere definite come “strutture di interdipendenza che coinvolgono più organizzazioni o parti di esse, in cui un'unità non è semplicemente subordinata formalmente alle altre all'interno di una più ampia struttura gerarchica”²⁸ o come una forma di organizzazione di funzioni di governance essenziali tra attori indipendenti²⁹.

Le caratteristiche chiave delle reti includono l'orientamento alla risoluzione di problemi complessi di policy, che non possono essere affrontati da un solo attore e richiedono la collaborazione di più soggetti³⁰; l'elevata interdipendenza tra gli attori, che comporta la condivisione di risorse finanziarie, strumentali e umane appartenenti a diversi soggetti³¹; le interazioni complesse tra gli attori, poiché ciascuno può avere aspettative differenti e percezioni diverse sui problemi, le soluzioni e le strategie³².

Nel contesto delle organizzazioni internazionali, il concetto di rete può essere applicato a due diversi livelli: le reti di cui le organizzazioni internazionali fanno parte. In questo caso, l'organizzazione internazionale è un membro della rete e l'organizzazione internazionale come rete di organizzazioni, in cui gli Stati-nazione sono i membri della rete.

In effetti, le organizzazioni internazionali presentano le principali caratteristiche delle reti, tra cui³³ le organizzazioni internazionali sono composte da altre organizzazioni (gli Stati-nazione), ciascuna con i propri interessi e obiettivi da perseguire; esistono missioni comuni e missioni divergenti.

²⁷ Ferlie, Ewan, et al. “Public policy networks and ‘wicked problems’: a nascent solution?.” *Public Administration* 89.2 (2011): 307–324.

²⁸ O'Toole Jr, Laurence J. “Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration.” *Public administration review* (1997), p. 45.

²⁹ Elliott, Odus V., and Lester M. Salamon. *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002.

³⁰ Cooperrider, David L., and William A. Pasmore. “The organization dimension of global change.” *Human Relations* 44, no. 8 (1991): 763–787.

³¹ Hanf, Kenneth, and Fritz W. Scharpf. *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control*. Sage Publications, 1978.

³² McGuire, Michael, and Robert Agranoff. “The limitations of public management networks.” *Public Administration* 89.2 (2011): 265–284.

³³ O'Leary, Rosemary, and Lisa B. Bingham. *A manager's guide to resolving conflicts in collaborative networks*. Washington, DC: Center for the Business of Government, 2007.

Pertanto, le missioni degli Stati possono entrare in conflitto con la missione dell'intera rete/organizzazione internazionale; la diversità culturale tra i membri della rete può creare sfide nella gestione dei conflitti all'interno della rete stessa; vi sono differenze nei metodi operativi, nei gradi di gerarchia e nel controllo della gestione, che possono influenzare ciò che una rete può o non può realizzare e la velocità con cui viene raggiunto un obiettivo. I membri della rete hanno gruppi di stakeholder e finanziatori differenti; esistono differenze di potere tra i membri della rete, nonostante le regole della rete possano prevedere un voto uguale per ciascun membro; le reti sono generalmente create per affrontare molteplici questioni e problemi complessi, che non possono essere risolti facilmente da un singolo Stato. Esiste peraltro una forte interdipendenza nella distribuzione delle risorse tra i vari membri della rete, negli obiettivi che perseguono e nella loro percezione delle dipendenze dalle risorse e vi sono interazioni continue tra i membri della rete per lo scambio di risorse e la negoziazione di obiettivi comuni.

1.2 L'eterogeneità delle organizzazioni internazionali

La definizione di Bauer di *organizzazioni internazionali pubbliche* include tutte le organizzazioni internazionali di carattere intergovernativo o sovranazionale, i cui membri sono prevalentemente Stati, sebbene l'analisi si focalizzerà principalmente sulla loro burocrazia interna.

Nonostante il tentativo di utilizzare definizioni standard per categorizzare le organizzazioni internazionali, il loro universo è estremamente eterogeneo a causa delle rilevanti differenze in termini di dimensioni, ambito geografico, compiti e funzioni.

Per quanto riguarda le dimensioni, le organizzazioni internazionali possono contare su pochi membri, come nel caso dell'Accordo Nordamericano per il Libero Scambio (NAFTA), che ne include solo tre, oppure su un numero molto elevato, come nel caso delle Nazioni Unite, che contano 193 Stati membri.

Il loro ambito geografico varia considerevolmente: alcune organizzazioni operano in aree specifiche, come nel caso di quelle regionali (es. ASEAN o Unione Africana), mentre altre hanno una portata globale, includendo membri provenienti da tutto il mondo.

Anche i compiti e le finalità possono differire notevolmente. Esistono organizzazioni con obiettivi specifici, come l'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC), e organizzazioni *multi*

purpose, che coprono un ampio spettro di attività, come l'Unione Europea o le Nazioni Unite. Di conseguenza, anche le loro funzioni variano, sebbene tra le più comuni vi siano: la raccolta e la condivisione di informazioni, il monitoraggio di tendenze globali, la fornitura di forum per decisioni collettive, la risoluzione di controversie³⁴.

Tuttavia, il modo in cui le organizzazioni internazionali svolgono tali funzioni dipende in larga misura dalle loro regole, dalle risorse finanziarie, dal livello e dal grado di burocratizzazione.

1.2.1 Il problema della classificazione numerica

Diverse fonti autorevoli riportano cifre molto differenti sul numero di organizzazioni internazionali esistenti. Secondo le principali fonti online e i manuali di riferimento, il numero varia notevolmente, in quanto il dipartimento di Stato degli Stati Uniti elenca 126 organizzazioni internazionali, mentre il database *Correlates of War* ne identifica 325³⁵.

Dati più dettagliati sul numero e sulle tipologie di organizzazioni internazionali sono forniti dall'Unione delle Associazioni Internazionali (UIA) nella pubblicazione annuale *The Yearbook of International Organizations*. Secondo l'edizione 2018/2019 dell'YIA, il numero di organizzazioni internazionali (categorie A-D, ovvero organismi internazionali convenzionali) è pari a 285. Tuttavia, il metodo di classificazione adottato dall'UIA non viene applicato in modo coerente: Davies e Woodward hanno riscontrato diverse incongruenze nella categorizzazione delle organizzazioni rispetto ai criteri stabiliti dalla stessa UIA³⁶.

1.2.2 L'espansione delle organizzazioni internazionali nel XX secolo

Sebbene il numero esatto di organizzazioni internazionali possa essere oggetto di dibattito, tutti gli studiosi concordano sul fatto che dal secondo dopoguerra sia aumentato costantemente, con un

³⁴ Karns, Margaret P., Karen A. Mingst, and K. W. Stiles. "Chapter 1: The Challenges of Global Governance." Karns, Margaret P./Mingst, Karen A.: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder (2010): 3–34.

³⁵ Davies, Thomas, and Richard Woodward. *International organizations: A companion*. Edward Elgar Publishing, 2014.

³⁶ Davies, Thomas. "The Administration of International Organizations: Top Down and Bottom up." Ashgate, 2002.

incremento eccezionale nel XX secolo. Una delle principali ragioni di questa crescita è stata l'espansione del sistema statale dovuta ai processi di decolonizzazione³⁷.

Come sottolineato da Cassese, dopo la Seconda Guerra Mondiale, gli Stati sono passati da 50 nel 1945 a quasi 200 nel 2010³⁸. Secondo Cupitt e colleghi, il tasso di creazione delle organizzazioni internazionali è positivamente correlato al numero di Stati presenti nel sistema internazionale³⁹. Al contrario, il tasso di dissoluzione delle stesse risulta piuttosto basso: delle 34 organizzazioni internazionali fondate nel 1914, 18 erano ancora operative nel XX secolo⁴⁰.

Un'altra ragione rilevante per la crescita delle organizzazioni internazionali è la necessità di fornire risposte efficaci alle sfide globali emergenti, in settori quali finanza, salute, sicurezza ed ambiente, la cui gestione ha aumentato l'interdipendenza tra gli Stati, rendendo necessarie soluzioni più efficaci per affrontare questioni transnazionali.

1.2.3 L'interesse accademico verso le organizzazioni internazionali

Questa crescente importanza delle organizzazioni internazionali nel sistema mondiale ha dato origine a un ampio dibattito, alimentando svariate prospettive accademiche adottate nella letteratura per studiare il ruolo e i processi delle organizzazioni internazionali⁴¹.

Cominciando da quella di Dijkzeul e Beigbeder, "negli ultimi due decenni, il dibattito sulle organizzazioni internazionali è stato caratterizzato da un continuo lamento sulla necessità di studi più numerosi e di migliore qualità"⁴².

L'assenza di una teoria generale in grado di spiegare il comportamento delle organizzazioni internazionali è probabilmente la principale lacuna. Secondo Bauer, ciò è dovuto al fatto che il tema

³⁷ Karns, Margaret P., Karen A. Mingst, and K. W. Stiles. "Chapter 1: The Challenges of Global Governance." Karns, Margaret P./Mingst, Karen A.: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder (2010): 3–34.

³⁸ Cassese, Sabino. *Chi governa il mondo*. Il Mulino, 2012.

³⁹ Cupitt, Richard T., Rodney L. Whitlock, and Lynn Williams Whitlock. "The (IM) Morality of international governmental organizations." *International Interactions* 21, no. 4 (1996): 389–404.

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ Blau, Peter M., and W. Scott. "Richard: Formal Organizations." *A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler (1962).

⁴² Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003, p. 9.

delle organizzazioni internazionali si colloca al confine tra diverse sotto-discipline delle scienze sociali, come le relazioni internazionali, la sociologia delle organizzazioni, l'amministrazione pubblica e la gestione aziendale⁴³. L'intensità, l'ambito e il focus della ricerca di queste discipline sulle organizzazioni internazionali sono variati notevolmente nel tempo⁴⁴.

Ad esempio, lo studio delle organizzazioni internazionali da parte degli studiosi di relazioni internazionali ha avuto un notevole sviluppo dopo la Seconda Guerra Mondiale, al punto che tali organizzazioni non erano più considerate un semplice sotto-campo, quanto piuttosto il nucleo centrale della disciplina⁴⁵. Allo stesso modo, Bauer osserva che le organizzazioni internazionali sono state al centro dell'interesse accademico per molti anni⁴⁶. Tuttavia, questo interesse è stato caratterizzato da una scarsa interazione tra le diverse discipline, che hanno affrontato lo studio delle organizzazioni internazionali in modo separato. Secondo Ness e Brechin, il divario tra lo studio delle organizzazioni internazionali e la sociologia delle organizzazioni è profondo e persistente, aggiungendo che, per ragioni sconosciute, le prime non sono state studiate molto dal punto di vista sociologico⁴⁷. Un anno prima, Jönsson aveva notato che le relazioni tra la teoria e lo studio delle organizzazioni internazionali erano state caratterizzate da una reciproca negligenza⁴⁸.

Allo stesso modo, Dijkzeul e Beigbeder hanno evidenziato la mancanza di interazione tra studiosi di relazioni internazionali, amministrazione aziendale e amministrazione pubblica, considerandola una delle principali carenze nello studio delle organizzazioni internazionali⁴⁹. Hanno inoltre rilevato che esistono pochissime connessioni tra la teoria delle relazioni internazionali e quella del management

⁴³ Bauer, Michael W, and Christoph Knill. "Management reforms in international organizations.", *Nomos*, (2007).

⁴⁴ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations." *International Organization* 42.2 (1988): 245–273.

⁴⁵ Rochester, J. Martin. *The United Nations and World Order: Reviving the Theory and Practice of International Organization*. University of Missouri–St. Louis, Center for International Studies, 1989, p. 779.

⁴⁶ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. "International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research." In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017

⁴⁷ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations." *International Organization* 42.2 (1988), p. 2.

⁴⁸ Jönsson, Christer. "Interorganizational theory and international organization." *International Studies Quarterly* 30, no. 1 (1986), p. 39.

⁴⁹ Dijkzeul, Dennis. "United Nations development co-operation as a form of international public service management." *International journal of public sector management* 10, no. 3 (1997), p. 16.

e delle organizzazioni, ad eccezione di alcuni contributi isolati, concludendo che la miopia disciplinare persiste⁵⁰.

Ogni disciplina si è concentrata su un aspetto specifico delle organizzazioni internazionali, impedendo così, fino ad ora, una comprensione sistematica del loro ruolo e funzionamento. Bauer e colleghi sottolineano come storicamente vi sia stata una sorta di reciproca indifferenza che ha impedito un dibattito interdisciplinare⁵¹. L'amministrazione pubblica, ad esempio, non si è interessata ai problemi burocratici internazionali, mentre le relazioni internazionali non hanno analizzato sistematicamente le loro caratteristiche interne. Bauer evidenzia inoltre come le relazioni internazionali e la politica comparata abbiano limitato il loro interesse di ricerca alle relazioni tra Stati sovrani e organizzazioni internazionali e a come queste influenzino la politica, anche interna degli Stati membri⁵². Le principali tradizioni teoriche delle relazioni internazionali, sebbene con visioni diverse, le hanno considerate come semplici strumenti o piattaforme per la presa di decisioni transnazionali, trascurando la loro dimensione burocratica interna⁵³.

1.2.4 La miopia disciplinare nello studio delle IO

Parallelamente, i sociologi delle organizzazioni si sono concentrati sullo studio del funzionamento delle organizzazioni moderne, ignorando in gran parte l'esistenza di quelle internazionali⁵⁴. Gordenker e Sanders suggeriscono che la mancata integrazione tra gli studi di scienza politica e quelli di sociologia derivi dal fatto che questi ultimi si sono focalizzati principalmente sulle imprese e sui governi, che non offrono modelli applicabili alle organizzazioni internazionali⁵⁵.

⁵⁰ Allison, Graham T. "Essence of Decision Making: Explaining the Cuban Missile Crisis." New York, Harper Collins Publishers (1971).

⁵¹ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. "International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research." In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017, p. 4.

⁵² Bauer, Michael W, and Christoph Knill. "Management reforms in international organizations.", *Nomos*, (2007).

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations." *International Organization* 42.2 (1988): 245–273.

⁵⁵ Gordenker, Leon, and Sanders Paul. "Organization Theory and International Organization." In *International Organization: A Conceptual Approach*, Paul Taylor and A.J. R. Groom, eds., New York, Nichols Publishing Co., (1978): 84–108.

Le discipline che studiano sia il funzionamento interno delle organizzazioni sia le loro relazioni con l'ambiente esterno sono l'amministrazione aziendale e l'amministrazione pubblica. Tuttavia, Dijkzeul e Beigbeder riconoscono che l'attenzione delle scienze aziendali verso le organizzazioni internazionali è minima, poiché il focus principale rimane sulle imprese private e le organizzazioni internazionali esulano da questo ambito⁵⁶. Allo stesso modo, l'amministrazione pubblica si concentra principalmente su organizzazioni pubbliche nazionali e non profit, sebbene le organizzazioni internazionali non siano del tutto marginalizzate come accade nella gestione aziendale⁵⁷.

1.2.5 Le tre principali carenze nella letteratura convenzionale

Nel loro importante contributo alla comprensione del funzionamento delle organizzazioni internazionali, Dijkzeul e Beigbeder suggeriscono di porre maggiore attenzione agli aspetti gestionali concreti di tali organizzazioni, inclusa la gestione delle risorse e il raggiungimento dei risultati. Secondo loro, gli studi convenzionali soffrono di tre gravi carenze⁵⁸:

1. l'assenza di una teoria adeguata sul funzionamento effettivo delle organizzazioni internazionali;
2. la mancanza di interazione tra studiosi di relazioni internazionali, amministrazione aziendale e amministrazione pubblica;
3. l'uso di unità di analisi, concetti e metodologie di ricerca inadeguati, che portano l'attenzione su aspetti come il processo decisionale e il ruolo degli Stati, trascurando invece temi fondamentali come l'implementazione, il funzionamento interno e le deviazioni dai mandati.

L'attenzione degli studi sulle organizzazioni internazionali da parte degli scienziati politici ha a lungo contribuito alla mancanza di una comprensione sistematica del loro funzionamento⁵⁹. Infatti, nonostante "una varietà di teorie spieghino perché [le organizzazioni internazionali] siano state

⁵⁶ Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003, p. 10.

⁵⁷ Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003.

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ Barnett, Michael, and Martha Finnemore. "The politics, power, and pathologies of international organizations." *International organization* 53, no. 4 (1999): 699–732.

create [...], le ricerche derivanti da queste teorie hanno prestato poca attenzione a come le organizzazioni internazionali effettivamente si comportino dopo la loro creazione"⁶⁰. Storicamente, gli studiosi di relazioni internazionali più prominenti che hanno dedicato un tempo considerevole allo studio delle organizzazioni internazionali erano scienziati politici. Come già sottolineato, il periodo 1945–1960 è stato definito da Hoole come un'era intellettuale dominata dallo studio del sistema delle Nazioni Unite da parte degli studiosi di relazioni internazionali, seguita dalla crescita degli studi sull'integrazione regionale associata allo sviluppo delle Comunità Economiche Europee (CEE).

Come osservato da Dijkzeul e Beigbeder, negli anni Settanta l'attenzione della ricerca si è spostata sulla politica transnazionale, sulle reti di interdipendenza e sui regimi internazionali⁶¹. Quest'ultimo ambito ha continuato a ricevere notevole attenzione anche negli anni Ottanta, mentre l'interesse verso le organizzazioni internazionali come entità formali è diminuito⁶².

1.2.6 La teoria realista: il primato degli Stati

Il primo gruppo di teorie appartiene alla tradizione realista, associata a pensatori antichi come Machiavelli e Hobbes, ma che include anche studiosi moderni come Carl von Clausewitz, Hans Morgenthau, Jonathan David Kirshner e Reinhold Niebuhr. I realisti si sono concentrati su questioni legate al potere nazionale, ritenendo che gli stati-nazione siano i principali attori nelle relazioni internazionali, operando in un mondo privo di un'autorità centrale o sovrana. In sintesi, essi assumono che il sistema internazionale sia anarchico e che nessun attore al di sopra degli stati possa regolarne le interazioni. Gli stati sono considerati gli unici e più importanti attori nell'arena internazionale, agendo razionalmente con l'obiettivo di sopravvivere.

Di conseguenza, i realisti vedono le organizzazioni internazionali come creazioni degli stati, senza un'influenza indipendente significativa. Esse, quindi, non sono considerate arene importanti per le interazioni tra stati membri né attori autonomi di per sé⁶³.

⁶⁰ Ivi, p. 699.

⁶¹ Dijkzeul, Dennis. "United Nations development co-operation as a form of international public service management." *International journal of public sector management* 10, no. 3 (1997): 165–189.

⁶² Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003.

⁶³ Nielsen Daniel L., and Michael J. Tierney. "Delegation to Internal Organization: Agency theory and World Bank Environmental Reform." *International Organization*, 57, no. 2 (2003).

Secondo Mearsheimer, un noto studioso realista, le organizzazioni internazionali "riflettono i calcoli degli stati basati su interessi egoistici e preoccupazioni relative al potere; di conseguenza, i risultati istituzionali riflettono invariabilmente l'equilibrio di potere"⁶⁴. Allo stesso tempo, i realisti riconoscono che, talvolta, gli stati potenti possono trovare utile formare alleanze – piuttosto che istituzioni – per raggiungere i loro obiettivi⁶⁵. L'esempio classico è la creazione della NATO, guidata dagli Stati Uniti per bilanciare il potere sovietico. Il punto principale dei realisti è che la NATO "non ha costretto i suoi stati membri a comportarsi in modo contrario alla logica dell'equilibrio di potere"⁶⁶.

Studi empirici rilevanti hanno analizzato l'esercizio del potere all'interno delle organizzazioni internazionali⁶⁷, mostrando fino a che punto gli stati potenti comprano la cooperazione degli stati più piccoli nelle organizzazioni internazionali⁶⁸. Allo stesso modo, Reynaud e Vaudey documentano come i prestiti nelle istituzioni internazionali dipendano dagli interessi geopolitici delle grandi potenze⁶⁹. Nella stessa direzione, Kaja e Werker hanno stimato in sessanta milioni di dollari i finanziamenti aggiuntivi per i paesi in via di sviluppo che siedono nel consiglio della Banca Mondiale⁷⁰, mentre Kuziemko e Werker hanno scoperto che un paese membro del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite può aspettarsi un aumento del 59% degli aiuti bilaterali da parte degli Stati Uniti⁷¹.

Un recente sviluppo in questa tradizione è il "*soft realism*", che esplora come gli stati utilizzano le organizzazioni internazionali per raggiungere i propri obiettivi⁷². Secondo He, gli stati usano le

⁶⁴ Mearsheimer, John J. "A realist reply." *International Security* 20, no. 1 (1995), p. 82.

⁶⁵ Mearsheimer, John J. "A realist reply." *International Security* 20, no. 1 (1995): 82–93.

⁶⁶ Ivi, p. 82.

⁶⁷ Stone, Randall W. *Controlling institutions: International organizations and the global economy*. Cambridge University Press, 2011.

⁶⁸ Martin, Lisa, and Beth Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, (eds.) Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2012: 192–211.

⁶⁹ Reynaud, Julien, and Julien Vauday. "Geopolitics and international organizations: An empirical study on IMF facilities." *Journal of Development Economics* 89, no. 1 (2009): 139–162.

⁷⁰ Kaja, Ashwin, and Eric Werker. "Corporate governance at the World Bank and the dilemma of global governance." *The World Bank Economic Review* 24, no. 2 (2010): 171–198.

⁷¹ Kuziemko, Ilyana, and Eric Werker. "How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations." *Journal of political economy* 114, no. 5 (2006): 905–930.

⁷² Martin, Lisa, and Beth Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, (eds.) Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2012: 192–211.

organizzazioni internazionali per impegnarsi in comportamenti di "bilanciamento istituzionalizzato", facendo pressioni e minacce per garantire i propri interessi⁷³. Allo stesso modo, Gstöhl ha sostenuto che i paesi più potenti utilizzano sempre più le organizzazioni internazionali per ottenere risultati ottimali su questioni come la riduzione del debito e il finanziamento del terrorismo⁷⁴.

1.2.7 Critiche al realismo e l'emergere della prospettiva istituzionalista

Sebbene sia impossibile ignorare le intuizioni fondamentali della teoria realista, d'altra parte, come suggeriscono Martin e Simons, emergono domande sfidanti⁷⁵: se i governi non sono vincolati dalle regole che concordano all'interno delle organizzazioni internazionali, perché spendere tempo e risorse per negoziarle? Se le organizzazioni internazionali sono considerate poco più che giochi di potere, perché lavorare attraverso istituzioni multilaterali?

Risposte alternative possono essere trovate nella famiglia di teorie liberali, che riconoscono una maggiore attenzione al ruolo e alle funzioni delle organizzazioni internazionali, sebbene con variazioni.

All'interno della corrente liberale, l'istituzionalismo assume che il ruolo attivo delle organizzazioni internazionali possa generare un effetto indipendente sul comportamento degli stati⁷⁶. Secondo Mearsheimer, le organizzazioni internazionali hanno il potere di influenzare le decisioni degli stati, "inducendoli a respingere decisioni di massimizzazione del potere e ad accettare un esito che potrebbe indebolire la loro posizione di potere relativo"⁷⁷.

La divisione classica tra realisti e istituzionalisti riguarda la questione se le organizzazioni internazionali possano avere effetti indipendenti sul comportamento degli stati o se, invece, i

⁷³ He, Kai. "Institutional balancing and international relations theory: Economic interdependence and balance of power strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations* 14, no. 3 (2008): 489–518.

⁷⁴ Gstöhl, Sieglinde. "Governance through government networks: The G8 and international organizations." *The Review of International Organizations* 2, no. 1 (2007): 1–37.

⁷⁵ Martin, Lisa, and Beth Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, (eds.) Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2012: 192–211.

⁷⁶ Keohane, Robert Owen, and Lisa L. Martin. "The promise of institutionalist theory." *International Security* 20, no. 1 (1995): 39–51.

⁷⁷ Mearsheimer, John J. "A realist reply." *International Security* 20, no. 1 (1995), p. 82.

risultati istituzionali riflettano semplicemente gli interessi delle grandi potenze e siano strumenti essenziali per i loro scopi egoistici⁷⁸.

Le teorie istituzionaliste includono diversi approcci e quello proposto da Mitrany sfida le posizioni realiste sostenendo la progressiva obsolescenza dello stato come forma di organizzazione sociale⁷⁹. Stando al pensiero del medesimo, il nazionalismo è la principale causa dei conflitti e le organizzazioni internazionali dovrebbero basarsi su interessi comuni, sviluppando autorità in settori specifici⁸⁰. Tale visione è stata successivamente elaborata dai neo-funzionalisti, che si sono concentrati maggiormente sull'integrazione regionale⁸¹.

L'esempio empirico principale della teoria neo-funzionalista è il processo di integrazione europea, che ha avuto come obiettivo la pace nel continente attraverso l'integrazione economica regionale. Quando fu creata la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951, Robert Schuman affermò che il suo obiettivo ultimo era "rendere future guerre tra Francia e Germania [...] non solo impensabili, ma impossibili"⁸².

Quest'ultimo si basa sulle assunzioni di base che le organizzazioni internazionali offrono un modo per gli stati di superare i problemi dell'azione collettiva, degli alti costi di transazione e delle carenze e asimmetrie informative, fornendo così una risposta efficace al dilemma posto dal realismo riguardo al problema dell'azione collettiva internazionale⁸³. Allo stesso modo, Abbott e Snidal spiegano che, secondo l'approccio funzionalista razionale, gli stati usano le organizzazioni internazionali per "produrre beni collettivi, collaborare nel dilemma del prigioniero, risolvere problemi di coordinamento"⁸⁴. Di conseguenza, il punto di forza di questo approccio risiede nella capacità di spiegare le ragioni per la creazione delle organizzazioni internazionali e la loro

⁷⁸ Ivi, pp. 82-83.

⁷⁹ Mitrany, David. *The progress of international government*. Yale University Press, 1933.

⁸⁰ Mitrany, David, "The functional approach to world organization." *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944) 24.3 (1948): 350–363.

⁸¹ Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press., 1958.

⁸² Schneider, Mark, et al. "Building consensual institutions: networks and the National Estuary Program." *American journal of political science* 47.1 (2003): 143–158.

⁸³ Martin, Lisa, and Beth Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, (eds.) Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2012: 192–211.

⁸⁴ Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. "Why states act through formal international organizations." *Journal of conflict resolution* 42, no. 1 (1998), p. 8.

manutenzione, sebbene si sia rivelato più debole nel spiegare gli effetti sul comportamento degli stati⁸⁵.

1.2.8 Il modello principale-agente e la delega alle IO

All'interno delle teorie razionaliste, la relazione tra le organizzazioni internazionali e gli stati membri è meglio spiegata dal modello principale-agente, che fornisce ulteriori approfondimenti sulle condizioni e le modalità con cui le organizzazioni internazionali acquisiscono autonomia per perseguire le loro preferenze e come i governi possano controllarle⁸⁶. Il modello principale-agente esplora la possibilità che le organizzazioni internazionali diventino attori indipendenti, pur rimanendo subordinate agli stati⁸⁷. In esso, i governi assumono un agente (un'organizzazione internazionale) per svolgere vari compiti (funzioni) che beneficeranno tutti i membri⁸⁸. Nella letteratura, le principali funzioni svolte dagli agenti riguardano generalmente il monitoraggio e la condivisione delle informazioni con tutti i partecipanti, la risoluzione dei problemi di contratti incompleti, l'adozione di regolamenti tecnici e complessi e i poteri di definizione dell'agenda⁸⁹.

Tuttavia, come osservato da Koch, il modello principale-agente dimostra che le organizzazioni internazionali possono acquisire autonomia dai loro stati membri tramite la delega⁹⁰. Tuttavia, quest'ultima è considerata difettosa e si discosta dal comportamento previsto. Di conseguenza, questo modello fornisce agli stati membri meccanismi e strumenti per garantire che le organizzazioni internazionali agiscano nel modo in cui erano intenzionate⁹¹. In sintesi, mentre gli studiosi delle relazioni internazionali inizialmente si concentravano sull'esplicare perché le organizzazioni internazionali venissero create e come gli stati membri potessero controllarle,

⁸⁵ Martin, Lisa, and Beth Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, (eds.) Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2012: 192–211.

⁸⁶ Nielsen Daniel L., and Michael J. Tierney. "Delegation to Internal Organization: Agency theory and World Bank Environmental Reform." *International Organization*, 57, no. 2 (2003), pp. 242–248.

⁸⁷ Ivi, p. 242.

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ Pollack, Mark A. "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community." *International organization* 51, no. 1 (1997): 99–134.

⁹⁰ Koch, Martin. "Processes of Autonomization in/of International Organizations– the case of the World Trade Organization (WTO)." (2006).

⁹¹ Ibidem

gradualmente hanno iniziato a esaminare il funzionamento dei loro meccanismi interni. Studi recenti sul modello principale-agente hanno iniziato a considerare i segretariati internazionali delle organizzazioni internazionali, analizzando le caratteristiche amministrative, incluso il ruolo del personale indipendente, la capacità dei segretariati internazionali di avviare e raccomandare politiche e, in generale, come le organizzazioni internazionali siano in grado di agire autonomamente⁹².

Tuttavia, come sottolineato da diversi studiosi, il principale fallimento nella letteratura sul modello principale-agente rimane la mancanza di una definizione adeguata di chi detenga l'agenzia all'interno delle organizzazioni internazionali⁹³. In altre parole, la tendenza dell'approccio principale-agente a non differenziare tra le parti amministrative e politiche dell'organizzazione. Come sostenuto da Ege e Bauer, è necessaria una distinzione più esplicita tra i livelli politico e amministrativo nello studio delle organizzazioni internazionali, sebbene alcuni studiosi abbiano recentemente iniziato a distinguere i due livelli intra-organizzativi seguendo un approccio principale-agente⁹⁴.

Infine, nella scienza politica, la visibilità dell'analisi delle reti è recentemente aumentata⁹⁵. In questa prospettiva, le organizzazioni internazionali possono essere viste come "reti politiche". Gli studi relativi alle "reti politiche" hanno come obiettivo principale capire come gli attori politici raggiungano gli obiettivi desiderati in termini di risultati attraverso la creazione e la condivisione di reti. La maggior parte di questi studi è concentrata sull'innovazione politica, sul cambiamento politico e sulla definizione dell'agenda e sulla nuova economia istituzionale⁹⁶.

⁹² Haftel, Yoram Z., and Alexander Thompson. "The independence of international organizations: Concept and applications." *Journal of Conflict Resolution* 50, no. 2 (2006): 253–275.

⁹³ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. "International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research." In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017.

⁹⁴ Ege, Jörn, and Michael W. Bauer. "International bureaucracies from a public administration and international relations perspective." *Routledge handbook of international organization* (2013): 135–148.

⁹⁵ Ward, Michael D., Katherine Stovel, and Audrey Sacks. "Network analysis and political science." *Annual Review of Political Science* 14 (2011): 245–264.

⁹⁶ Walker, Jack L. "The Diffusion of Innovations Among the American States." *American Political Science Review* 63, no. 3 (1969): 880–899.

1.3 Il dibattito teorico

Una prospettiva diversa sullo studio delle organizzazioni internazionali è stata adottata dai sociologi, che hanno introdotto l'analisi del contesto sociale per comprendere le relazioni delle organizzazioni internazionali. Nel tempo, diversi gruppi di teorie e approcci si sono confrontati.

Il primo gruppo che, partendo dalle assunzioni sociologiche, ha iniziato a sfidare l'approccio razionalista delle relazioni internazionali è stato quello dei costruttivisti sociologici, secondo cui le organizzazioni internazionali agiscono gradualmente in modo indipendente e contribuiscono a rafforzare o creare norme che modellano i modelli comportamentali degli stati. In questo contesto, le organizzazioni internazionali sono viste come imprenditori di norme, entità per la diffusione delle stesse, con doveri di monitoraggio e sanzionamento, nonché come organi per legittimare le controversie. I costruttivisti si concentrano su come il *framing* delle regole e delle norme imponga vincoli sui diversi attori dell'arena internazionale. Come sostenuto da Arend, "le organizzazioni internazionali possono alterare le identità e gli interessi degli stati a seguito delle loro interazioni nel tempo sotto gli auspici di un insieme di regole"⁹⁷. Ciò porta alla conseguenza importante che la complessità dell'interazione sociale non permette di trattare le organizzazioni internazionali come un oggetto esogeno o puro di scelta⁹⁸. Al contrario, secondo l'approccio costruttivista, le organizzazioni internazionali sono cruciali per promuovere la convergenza normativa, considerando il loro ruolo nella creazione, riflessione e diffusione della comprensione normativa⁹⁹.

Per Finnemore e Sikkink, le organizzazioni internazionali possono essere viste come principali agenti socializzatori nel loro ruolo di esercitare pressioni sugli attori mirati affinché adottino nuove politiche e leggi e ratifichino trattati, monitorando anche il rispetto degli standard internazionali¹⁰⁰. Allo stesso modo, Keohane e Nye osservano che le relazioni internazionali sono sempre più governate da norme e regole, con un carattere fondamentalmente morale. Essi definiscono tali norme morali e principi "regimi" e studiano le relazioni tra i regimi e le organizzazioni

⁹⁷ Arend, Anthony C., Anthony Clark, and Clark Anthony Arend. *Legal rules and international society*. Oxford University Press on Demand, 1999, p. 142.

⁹⁸ Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: the anatomy of an institution." *International organization* 46, no. 3 (1992): 561–598.

⁹⁹ Martin, Lisa, and Beth Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, (eds.) Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2012: 192–211.

¹⁰⁰ Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International norm dynamics and political change." *International organization* 52, no. 4 (1998): 887–917.

internazionali¹⁰¹. Secondo Ness e Brechin, il concetto di regimi è un'estensione nell'arena internazionale della scoperta di Durkheim generalmente applicata alla società, che afferma che “qualsiasi accordo contrattuale dipende da un insieme sottostante di norme non contrattuali che consente la stipula dei contratti”¹⁰². Il funzionamento dei regimi nell'arena internazionale può seguire due direzioni, secondo Ness e Brechin¹⁰³. Da un punto di vista sociologico, i regimi che rappresentano strutture normative sottostanti permettono la creazione di organizzazioni internazionali, e tanto più i regimi si rafforzano, tanto maggiore sarà la perseveranza e l'efficacia delle organizzazioni internazionali. Un meccanismo diverso e opposto è descritto dai funzionalisti delle relazioni internazionali che credono che le organizzazioni internazionali promuovano e creino regimi. Di conseguenza, maggiore è l'incidenza e la persistenza delle organizzazioni internazionali, più forte sarà il regime¹⁰⁴. Sebbene le due direzioni siano mutuamente esclusive, entrambe collegano le caratteristiche dei regimi, la loro formazione e le performance delle organizzazioni internazionali. Tale variazione nel modo in cui le organizzazioni internazionali agiscono per raggiungere i loro obiettivi è un aspetto determinante che segna la differenza tra i funzionalisti scienziati politici e sociologi. Mentre i primi considerano le organizzazioni internazionali come strumenti per aumentare la pace e la prosperità nel mondo, i secondi hanno prodotto una visione più scettica e addirittura cinica delle organizzazioni, conferendo al campo qualcosa di un carattere di esposizione¹⁰⁵. Entrambi i gruppi condividono l'approccio weberiano alle organizzazioni "come collettività razionali con obiettivi limitati e un orientamento all'azione"¹⁰⁶. Tuttavia, i sociologi considerano le organizzazioni internazionali non solo come uno strumento meccanico che serve a scopi altruistici. L'interazione delle organizzazioni internazionali con l'ambiente e i loro membri produce un carattere distintivo in ciascuna organizzazione internazionale che cambia nel tempo¹⁰⁷.

¹⁰¹ Keohane, Robert Owen, and Joseph S. Nye. *Transnational relations and world politics*. Harvard University Press, 1972.

¹⁰² Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations.” *International Organization* 42.2 (1988), p. 12.

¹⁰³ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations.” *International Organization* 42.2 (1988): 245–273.

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ Perrow, Charles. “Economic theories of organization.” *Theory and society* 15, no. 1 (1986): 11–45.

¹⁰⁶ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations.” *International Organization* 42.2 1998, p. 9.

¹⁰⁷ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations.” *International Organization* 42.2 (1988).

Questo può portare a una trasformazione delle organizzazioni internazionali da strumenti razionali a collettività che cercano poteri e interessi che i loro creatori non avevano sempre intenzione di perseguire¹⁰⁸. Infatti, seguendo la visione di Mitrany, le organizzazioni internazionali agivano esattamente come i creatori intendevano¹⁰⁹. Di conseguenza, la teoria funzionalista delle relazioni internazionali assumeva che tutte le organizzazioni internazionali fossero simili, ignorando le differenze in termini di performance delle diverse organizzazioni internazionali. Le prove possono essere trovate nei test quantitativi transnazionali della teoria funzionalista, dove l'indicatore principale utilizzato per misurare l'importanza delle organizzazioni internazionali è il loro numero¹¹⁰.

Come descritto sopra, tale visione semplicistica è messa in discussione dai sociologi funzionalisti. Secondo Ness e Brechin “è logico derivare dal funzionalismo proposizioni sulla variazione delle performance organizzative” così come “è possibile che le organizzazioni differiscano radicalmente in termini di quanto mirano [...] a promuovere la stabilità, la pace e l'integrazione del sistema internazionale”¹¹¹. Ciò porta alla conseguenza che strumenti più sofisticati e specializzati debbano essere utilizzati per comprendere come la performance organizzativa diversa influenzi il ruolo delle diverse organizzazioni internazionali nel raggiungimento dei loro obiettivi¹¹². Così, l'attenzione si sposta verso la valutazione del ruolo e delle caratteristiche degli organismi burocratici internazionali che svolgono compiti amministrativi all'interno delle organizzazioni internazionali. In questo senso, l'opera più prominente è il libro di Barnett e Finnemore "*Rules of the world: international organizations in global politics*", pubblicato nel 2004, che mira a creare un quadro comune per valutare i diversi tipi di autorità nelle organizzazioni internazionali¹¹³.

Come osservato da Eckhard e Ege, il dibattito sulle burocrazie internazionali ha acquisito un notevole slancio dopo il 2005, certamente grazie alla pubblicazione del libro di Barnett e

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ Ibidem

¹¹⁰ Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations.” *International Organization* 42.2, 1988.

¹¹¹ Ivi, p. 11.

¹¹² Ness, Gayl D., and Steven R. Brechin. “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations.” *International Organization* 42.2 (1988).

¹¹³ Ege, Jörn, and Michael W. Bauer. “International bureaucracies from a public administration and international relations perspective.” *Routledge handbook of international organization* (2013): 135–148.

Finnemore, che ha segnato un punto fondamentale nel riconoscimento dell'importanza del ramo burocratico delle organizzazioni internazionali¹¹⁴. Secondo loro, l'importanza delle burocrazie internazionali non è legata a ciò che è loro consentito fare, ma a un diverso tipo di autorità che possono usare ed esercitare nei confronti degli stati membri¹¹⁵. Questo ha permesso agli autori di concentrarsi sugli elementi organizzativi che portano a potenziali processi disfunzionali e risultati patologici¹¹⁶, sulla base del cui contributo Ege e Bauer identificano quattro ampi temi intorno ai quali gli studi sociologici possono essere divisi: cambiamento organizzativo, interazione delle organizzazioni internazionali con l'ambiente, patologie e poteri, e leadership amministrativa¹¹⁷. Tra questi, Koch ha cercato di spiegare il processo di autonomizzazione nelle organizzazioni internazionali, sottolineando la necessità di spostare l'attenzione su queste ultime piuttosto che sulle relazioni tra stato e organizzazioni internazionali¹¹⁸. Nel suo studio, concentrandosi sulla dimensione interna delle organizzazioni internazionali, definisce il processo di automatizzazione come "il grado in cui il nucleo diventa indipendente dall'ambiente, inclusi l'ambiente interno, cioè le influenze degli stati membri, nonché l'ambiente esterno, cioè tutti gli altri elementi non internazionali"¹¹⁹.

Allo stesso modo, Barnett e Coleman si sono concentrati sull'analisi del cambiamento nelle organizzazioni internazionali, evidenziando come le stesse burocrazie internazionali possano essere agenti strategici per il cambiamento organizzativo, a seconda del loro livello di sicurezza interna e della congruità della cultura interna con la pressione esterna¹²⁰. Questi risultati sono stati anche

¹¹⁴ Eckhard, Steffen, and Jörn Ege. "International bureaucracies and their influence on policy-making: A review of empirical evidence." *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 960–978.

¹¹⁵ Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International norm dynamics and political change." *International organization* 52, no. 4 (1998): 887–917.

¹¹⁶ Ege, Jörn, and Michael W. Bauer. "International bureaucracies from a public administration and international relations perspective." *Routledge handbook of international organization* (2013): 135–148.

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ Koch, Martin. "Processes of Autonomization in/of International Organizations– the case of the World Trade Organization (WTO)." (2006).

¹¹⁹ *Ivi*, p. 21.

¹²⁰ Barnett, Michael, and Liv Coleman. "Designing police: Interpol and the study of change in international organizations." *International Studies Quarterly* 49, no. 4 (2005): 593–619.

supportati dagli studi sulle riforme organizzative nelle missioni di mantenimento della pace dell'ONU¹²¹.

Altri contributi si sono focalizzati sul potente ruolo svolto dai leader amministrativi delle organizzazioni internazionali, che siedono ai vertici della burocrazia e svolgono compiti amministrativi e politici¹²². Questa corrente di pubblicazioni, seguendo il libro di Barnett e Finnemore, condivide alcune somiglianze con la teoria principale-agente discussa precedentemente, in quanto entrambe tendono a non differenziare tra la parte amministrativa e quella politica dell'organizzazione¹²³. Tuttavia, come osservato da Ege e Bauer, l'approccio principale-agente tende a vedere le organizzazioni internazionali esclusivamente come istituzioni politiche, mentre gli istituzionalisti sociologici si riferiscono alla burocrazia quando trattano delle organizzazioni internazionali, trascurando le loro relazioni con la parte politica all'interno dell'organizzazione. Infine, nella prospettiva delle organizzazioni internazionali come reti, un altro interessante filone di studi sociologici organizzativi si concentra sull'analisi delle "reti sociali", ed è radicato nella tradizione sociologica e negli studi sociometrici¹²⁴. Utilizzando sia studi di caso che approcci quantitativi, alcuni dei temi più investigati riguardano le conseguenze della struttura della rete sulla similarità delle attitudini, la soddisfazione lavorativa, il potere e la distribuzione della leadership (a livello micro) e l'impatto della struttura della rete su *joint ventures*, alleanze e condivisione della conoscenza (a livello macro).

L'amministrazione pubblica e la gestione pubblica potrebbero offrire un quadro più dettagliato sul funzionamento interno delle organizzazioni internazionali, considerando il loro focus sul collegamento tra le strutture amministrative interne, i processi e i risultati, sebbene non sembri essere questo il caso¹²⁵.

Nel campo dell'amministrazione pubblica, gli enti pubblici e le organizzazioni internazionali condividono un focus comune, ossia l'amministrazione dei beni collettivi. Secondo Bauer, "dato il

¹²¹ Hultman, Lisa, Jacob D. Kathman, and Megan Shannon. "United Nations peacekeeping dynamics and the duration of post-civil conflict peace." *Conflict Management and Peace Science* 33, no. 3 (2016): 231–249.

¹²² Jönsson, Christer. "Interorganization theory and international organization." *International Studies Quarterly* 30, no. 1 (1986): 39–57.

¹²³ Ege, Jörn, and Michael W. Bauer. "International bureaucracies from a public administration and international relations perspective." *Routledge handbook of international organization* (2013): 135–148.

¹²⁴ Moreno, Jacob Levy. "Who shall survive?: A new approach to the problem of human interrelations." (1934).

¹²⁵ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. "International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research." In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017.

punto di vista delle relazioni internazionali e della politica comparata, l'amministrazione pubblica appare come la disciplina naturale da consultare per imparare sulle organizzazioni internazionali come entità burocratiche"¹²⁶. Nonostante ciò, nell'amministrazione pubblica, “le organizzazioni internazionali non ricevono molta attenzione da parte della ricerca”. La principale ragione di ciò è che gli studiosi di amministrazione pubblica hanno limitato i loro studi agli stati-nazione, che alla fine rappresentano il loro mercato principale¹²⁷. Inoltre, nel caso degli studi di amministrazione pubblica comparata, l'attenzione rimane sui sistemi di amministrazione pubblica nazionali¹²⁸. Secondo Bauer et al., ciò ha due conseguenze sfortunate: da un lato, ci sfugge come le amministrazioni pubbliche internazionali siano rilevanti per la governance globale, e dall'altro, come gli approfondimenti sulle amministrazioni pubbliche internazionali possano informare produttivamente la ricerca sull'amministrazione pubblica¹²⁹. La questione focale in gioco è se lo studio della gestione delle organizzazioni internazionali rientri nelle teorie e negli approcci dell'amministrazione pubblica sviluppati finora per l'amministrazione pubblica nazionale, o se ci siano implicazioni strutturali che potrebbero impedire tale applicazione analogica. Bauer sottolinea come “a prima vista, l'ambiente politico delle organizzazioni internazionali sembri differire in aspetti importanti da quello delle amministrazioni nazionali o subnazionali”¹³⁰. Allo stesso modo, Stutzer e Frey evidenziano come questioni come la partecipazione, la rappresentanza, la reattività, la comunicazione sembrano essere meno accentuate nella sfera internazionale rispetto al caso dell'amministrazione pubblica¹³¹. Tuttavia, tali differenze sembrano “più una questione di grado che

¹²⁶ Bauer, Michael W, and Christoph Knill. “Management reforms in international organizations.”, *Nomos*, (2007), p. 12.

¹²⁷ Dijkzeul, Dennis, and Yves Beigbeder, eds. *Rethinking international organizations: pathology and promise*. Berghahn Books, 2003.

¹²⁸ Peters, B. Guy. *The future of governing*. Univ Press of Kansas, 2001

¹²⁹ Bauer, Michael W, and Christoph Knill. “Management reforms in international organizations.”, *Nomos*, (2007).

¹³⁰ Ivi, p. 12.

¹³¹ Stutzer, Alois, and Bruno S. Frey. “Making international organizations more democratic.” *Review of law & economics* 1, no. 3 (2005): 305–330.

di tipo”¹³², e il momento è giunto per concetti e teorie dell'amministrazione pubblica “di andare a livello internazionale”¹³³.

1.3.1 Verso una “terza generazione” di studi sulle IO

Considerando l'importanza crescente delle decisioni collettive in cui le organizzazioni internazionali sono coinvolte e il ruolo emergente degli organi burocratici internazionali che supportano le organizzazioni internazionali nell'adottare tali decisioni, gli studiosi di amministrazione pubblica hanno aumentato la loro attenzione alla ricerca sulla burocrazia internazionale (Ege e Bauer 2013). Come sottolineato da Trondal e colleghi, “le burocrazie internazionali costituiscono una caratteristica distintiva e importante degli studi sull'amministrazione pubblica”¹³⁴.

Poiché la disciplina dell'amministrazione pubblica si interessa delle politiche pubbliche e di coloro che sono incaricati di attuarle, è necessario occuparsi di tali processi anche a livello delle organizzazioni internazionali e delle politiche pubbliche internazionali¹³⁵. Secondo Trondal et al., “un ‘turno’ nell'amministrazione pubblica” nello studio delle organizzazioni internazionali ha recentemente aumentato la ricerca sul funzionamento interno delle organizzazioni internazionali, aprendo la strada a una terza generazione di studi sulle organizzazioni internazionali¹³⁶. Nella prima generazione di studi, gli attori più importanti sulla scena mondiale erano gli stati-nazione, e le organizzazioni internazionali venivano trattate principalmente come scatole nere. Mentre nella seconda generazione, la burocrazia internazionale ha guadagnato attenzione da parte degli studiosi di amministrazione pubblica, e vari lavori di ricerca si sono concentrati sul loro interno

¹³² Bauer, Michael W, and Christoph Knill. “Management reforms in international organizations.”, *Nomos*, (2007), p. 12.

¹³³ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. “International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research.” In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017, p. 5.

¹³⁴ Trondal, Jarle, Martin Marcussen, Torbjörn Larsson, and Frode Veggeland. “Unpacking international organisations: The dynamics of compound bureaucracies.” (2013), p. 1.

¹³⁵ Bauer, Michael W, Christoph Knill, and Steffen Eckhard. “International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research.” In *International Bureaucracy*, pp. 179–198. Palgrave Macmillan, London, 2017.

¹³⁶ Trondal, Jarle, Martin Marcussen, Torbjörn Larsson, and Frode Veggeland. “Unpacking international organisations: The dynamics of compound bureaucracies.” (2013), p. 1.

burocratico¹³⁷. Tuttavia, l'aumento del numero di studi empirici sul funzionamento delle organizzazioni internazionali ha ampliato la comprensione sistematica di come e quando le organizzazioni internazionali siano rilevanti solo in misura limitata, poiché ci manca ancora uno studio comparato per generalizzazioni ragionevoli¹³⁸. Sulla stessa linea, anche Biermann e colleghi sottolineano la mancanza di studi comparativi sulle burocrazie internazionali¹³⁹.

Di conseguenza, secondo Trondal et al., è necessaria una terza generazione di studi sulle organizzazioni internazionali per “normalizzare lo studio delle organizzazioni internazionali”, chiedendo un “turno dell'amministrazione pubblica” per caratterizzare gli studi sulle organizzazioni internazionali¹⁴⁰. Questa nuova generazione dovrebbe basarsi sul lungo sviluppo accademico e teorico nell'area dell'amministrazione pubblica, richiedendo che vengano poste nuove domande e applicati nuovi concetti al campo delle organizzazioni internazionali¹⁴¹. Tuttavia, la disciplina dell'amministrazione pubblica è comunemente vista come un campo interdisciplinare che potrebbe essere definito dalla necessità di affrontare valori e processi politici, legali e manageriali in conflitto¹⁴². Applicare un “turno dell'amministrazione pubblica” allo studio delle organizzazioni internazionali significa anche bilanciare i tre approcci sopra menzionati. Esistono, tuttavia, preoccupazioni legittime tra gli studiosi sul fatto che l'amministrazione pubblica spesso ignori uno o più campi¹⁴³.

Come affermato da Wright, l'amministrazione pubblica sembra essere isolata dalla letteratura e dalla pratica della gestione, ignorando le sue lezioni preziose¹⁴⁴. Tra le ragioni di tale isolamento, la più

¹³⁷ Trondal, Jarle, Martin Marcussen, Torbjörn Larsson, and Frode Veggeland. “Unpacking international organisations: The dynamics of compound bureaucracies.” (2013).

¹³⁸ Ege, Jörn, and Michael W. Bauer. “International bureaucracies from a public administration and international relations perspective.” *Routledge handbook of international organization* (2013), p. 143.

¹³⁹ Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. *International organizations in global environmental governance*. Vol. 17. Routledge, 2009.

¹⁴⁰ Ivi, p. 2.

¹⁴¹ Trondal, Jarle, Martin Marcussen, Torbjörn Larsson, and Frode Veggeland. “Unpacking international organisations: The dynamics of compound bureaucracies.” (2013)

¹⁴² Rosenbloom, Paul Simon. “The chunking of goal hierarchies: A model of practice and stimulus-response compatibility.” (1983).

¹⁴³ Wright Bradley E. *Public Administration and Management Research: Evidence of Isolation and Unrealized Opportunity* 267, In O’Leary, Rosemary, David M. Van Slyke, and Soonhee Kim, eds. *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*. Georgetown University Press, 2011.

¹⁴⁴ Ibidem

comune è la convinzione del campo nell'unicità delle organizzazioni pubbliche e dei loro dipendenti, che limita i tentativi di apprendere come le lezioni provenienti dalla gestione mainstream possano essere applicate¹⁴⁵. Tuttavia, vari studi di ricerca suggeriscono l'evidenza contraria, e anche se persistono delle differenze, queste non giustificano l'ignorare le prove considerevoli che le teorie principali di gestione mainstream su leadership, motivazione e performance forniscono¹⁴⁶. Se gli aspetti legati alla gestione sono marginalizzati nella disciplina dell'amministrazione pubblica, il cui focus principale rimane sui governi nazionali, è probabile che si possa aspettarsi che l'aspetto gestionale delle burocrazie internazionali sarà ancora più trascurato.

Come sottolineato da Biermann et al., gli studi di gestione hanno largamente trascurato le burocrazie internazionali¹⁴⁷. L'attenzione degli studi di gestione verso le organizzazioni internazionali è minima, poiché il focus rimane sulle imprese private e commerciali, sebbene forme diverse di organizzazioni condividano problemi simili riguardo all'organizzazione delle strutture interne e al modo in cui le risorse sono gestite per raggiungere un obiettivo comune¹⁴⁸. Allo stesso tempo, esistono differenze tra le organizzazioni profit e le burocrazie non profit o pubbliche che devono essere riconosciute. Le burocrazie internazionali possono essere considerate come amministrazioni pubbliche internazionali (IPA), basate su un trattato internazionale e con un mandato legale, quindi meno soggette ai cambiamenti nelle priorità politiche¹⁴⁹. Una delle differenze più significative riguarda i criteri per la valutazione delle performance: mentre per le organizzazioni a scopo di lucro è il profitto commerciale, per l'amministrazione pubblica internazionale ci sono una moltitudine di obiettivi qualitativi da misurare in termini di efficacia¹⁵⁰. Tuttavia, come accennato sopra, le differenze nella natura dell'organizzazione non impediscono di studiare come le lezioni tratte dalle teorie e pratiche di gestione possano essere applicate

¹⁴⁵ Allison, Graham T. "Essence of Decision Making: Explaining the Cuban Missile Crisis." New York, Harper Collins Publishers (1971).

¹⁴⁶ Wright Bradley E. Public Administration and Management Research: Evidence of Isolation and Unrealized Opportunity 267, In O'Leary, Rosemary, David M. Van Slyke, and Soonhee Kim, eds. The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective. Georgetown University Press, 2011.

¹⁴⁷ Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. International organizations in global environmental governance. Vol. 17. Routledge, 2009.

¹⁴⁸ Dijkzeul, Dennis. "United Nations development co-operation as a form of international public service management." International journal of public sector management 10, no. 3 (1997): 165–189

¹⁴⁹ Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. International organizations in global environmental governance. Vol. 17. Routledge, 2009

¹⁵⁰ Ibidem

all'amministrazione pubblica internazionale (IPA). Come affermato da Dijkzeul e Beigbeder (2003), guardare alle organizzazioni internazionali con la lente della gestione pubblica "facilita uno sguardo più equilibrato sulle organizzazioni, come spesso sottolineato dagli autori che lamentano la mancanza di attenzione verso le organizzazioni internazionali".

1.3.2 Un'analisi ancora mancante: le riforme manageriali nelle IO

Nel campo delle Relazioni Internazionali (RI), le organizzazioni internazionali (OI) sono state tradizionalmente analizzate come strumenti al servizio degli Stati (nel realismo), come arene per la cooperazione (nel liberalismo istituzionale) o come agenti normativi capaci di plasmare identità e norme (nel costruttivismo)¹⁵¹. In tutti questi approcci, l'attenzione si è concentrata principalmente sul loro ruolo politico e istituzionale all'interno del sistema internazionale¹⁵². Tuttavia, questa prospettiva lascia in ombra un aspetto focale: il funzionamento interno delle OI come organizzazioni amministrative e gestionali¹⁵³.

A partire dagli anni Ottanta, in parallelo con l'emergere dei paradigmi del *New Public Management* (NPM) e del *Reinventing Government*, si è sviluppato un crescente interesse verso la riforma e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. Mentre questi approcci hanno influenzato profondamente le amministrazioni nazionali, il loro impatto sulle burocrazie internazionali è rimasto solo parzialmente esplorato¹⁵⁴. La letteratura si è finora concentrata più sui fattori che spingono verso la riforma che sui contenuti concreti delle trasformazioni manageriali attuate dalle OI. Rimane quindi una significativa lacuna nello studio dell'effettiva implementazione di pratiche gestionali, come la contabilità, il budgeting, la gestione delle performance e delle risorse umane¹⁵⁵. L'integrazione degli strumenti analitici propri della pubblica amministrazione consente di ampliare la comprensione delle OI, riconoscendole non solo come attori politici, ma anche come sistemi organizzativi complessi, dotati di burocrazie interne, logiche operative e dinamiche di governance

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Bauer, Michael W, and Christoph Knill. "Management reforms in international organizations.", *Nomos*, (2007).

¹⁵³ Geri, Laurance R. "New public management and the reform of international organizations." *International Review of Administrative Sciences* 67, no. 3 (2001): 445–460.

¹⁵⁴ Bauer, Michael W, and Christoph Knill. "Management reforms in international organizations.", *Nomos*, (2007).

¹⁵⁵ Carothers, Thomas, and William Barndt. "Civil society." *Foreign policy* 117, no. 117 (1999): 18–24.

multilivello¹⁵⁶. In questo contesto, l'applicazione del concetto di *reti di gestione pubblica* offre nuove chiavi di lettura, ponendo l'accento sulla natura interconnessa delle OI, sulle relazioni di potere non gerarchiche e sui processi decisionali collettivi che le caratterizzano¹⁵⁷.

Proprio per questo, appare necessario un ripensamento del modo in cui le OI vengono studiate all'interno delle RI. La cosiddetta "normalizzazione" degli studi sulle organizzazioni internazionali implica un approccio più equilibrato e interdisciplinare, capace di integrare la dimensione gestionale e operativa con quella politica e istituzionale. Solo così sarà possibile cogliere appieno la natura ibrida e in continua trasformazione delle OI nel contesto della governance globale¹⁵⁸.

1.3.3 Un'agenda di ricerca per colmare la lacuna

Questa ricerca intende dunque colmare tale lacuna, proponendo un'analisi comparata delle riforme manageriali attuate in diverse burocrazie internazionali, con l'obiettivo di valutare in che misura gli strumenti del management pubblico siano stati adottati, adattati e integrati nel contesto multilaterale. In questo modo, si mira a contribuire alla cosiddetta "normalizzazione dello studio delle organizzazioni internazionali", promuovendo una maggiore integrazione tra i campi della gestione pubblica, dell'amministrazione pubblica comparata e degli studi sulle organizzazioni internazionali.

In questo primo capitolo sono stati delineati i principali approcci teorici allo studio delle organizzazioni internazionali, con particolare attenzione alla loro definizione, classificazione e alla crescente complessità del loro ruolo nella governance globale. L'analisi ha evidenziato come le organizzazioni internazionali non possano più essere considerate semplici strumenti degli Stati, ma debbano essere comprese anche nella loro dimensione burocratica interna, secondo una prospettiva più attenta alle dinamiche organizzative e gestionali. In quest'ottica, è stata messa in luce la necessità di un rinnovato approccio interdisciplinare che integri le teorie dell'amministrazione

¹⁵⁶ Geri, Laurance R. "New public management and the reform of international organizations." *International Review of Administrative Sciences* 67, no. 3 (2001): 445–460.

¹⁵⁷ Dijkzeul, Dennis. "United Nations development co-operation as a form of international public service management." *International journal of public sector management* 10, no. 3 (1997): 165–189

¹⁵⁸ Gage, Robert W., Myrna Mandell, and Dale Krane. *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. Praeger, 1990

pubblica e del management pubblico nello studio delle burocrazie internazionali, colmando così le lacune individuate nella letteratura convenzionale.

Sulla base di questo quadro teorico, il Capitolo 2 si concentrerà sull'analisi istituzionale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, approfondendone la struttura, i poteri, le dinamiche decisionali e il dibattito sulla sua riforma. Questa parte fornirà il contesto necessario per comprendere le pratiche decisionali dell'organo esecutivo più influente del sistema ONU.

Il Capitolo 3, infine, sarà dedicato a un'analisi empirica basata su un caso studio comparato delle decisioni di voto di Stati Uniti, Russia e Cina all'interno del Consiglio di Sicurezza in relazione a tre crisi internazionali recenti. L'obiettivo sarà quello di esaminare la coerenza strategica o le divergenze nelle loro posizioni, identificando i principali fattori – politici, economici e geopolitici – che influenzano le dinamiche decisionali. Questo percorso permetterà di riflettere criticamente sul ruolo effettivo delle grandi potenze e delle organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi globali.

Capitolo 2

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: struttura e funzionamento

2.1 Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: origini, struttura e controversie

Le Nazioni Unite sono un'organizzazione unica nel suo genere, un sistema di *governance* globale e multilateralismo che si occupa di tutte le questioni delle relazioni internazionali, e il Consiglio di Sicurezza è stato concepito come l'unico organismo responsabile della pace e sicurezza internazionali attraverso il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di Sicurezza opera nell'ambito dell'autorità conferitagli dalla Carta delle Nazioni Unite, che ha la sovranità statale come suo fondamento, rendendo così queste ultime, in generale, un'organizzazione minimamente interventista. Tuttavia, le nozioni di sovranità statale si sono evolute in molti modi dal 1945 e sono diventate più complesse e decentralizzate che mai. Allo stesso tempo, il Consiglio di Sicurezza è autorizzato a “intraprendere azioni mediante forze aeree, navali o terrestri che siano necessarie per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali”¹⁵⁹.

Il Consiglio di Sicurezza dispone di quelli che sono noti come i cinque membri permanenti, ovvero le potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale: Russia, Regno Unito, Stati Uniti, Francia e Cina, per le cui influenze ha ricevuto numerose critiche.

Suddetti cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, noti come P5, rappresentano la caratteristica più distintiva del Consiglio, in quanto possiedono il potere di veto: ogni risoluzione deve ricevere il voto favorevole dei membri permanenti, altrimenti non verrà approvata, a meno che uno di essi non scelga di astenersi, cosa che non equivale a un voto negativo.

Si può dire che il Consiglio di Sicurezza abbia il compito più difficile, ovvero il mantenimento della pace e sicurezza internazionali, diviene quindi comprensibile che riceva critiche da parte di accademici e importanti esponenti politici. Tuttavia, la dinamica delle relazioni internazionali è così complessa che per comprendere davvero l'oggetto della trattazione è necessario avere una base, che ci auspica di aver fornito nel primo capitolo, non solo delle relazioni internazionali, ma anche delle dinamiche tra le grandi potenze, del contesto storico, degli sviluppi e della situazione attuale.

¹⁵⁹ United Nations, ‘United Nations Charter (Full Text)’, United Nations (United Nations), consultato il 05/5/2025, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

Il secondo Segretario Generale delle Nazioni Unite, Dag Hammarskjöld, si espresse mediante un'asserzione che divenne celebre: le Nazioni Unite “non sono state create per portare l'umanità in paradiso, ma per salvarla dall'inferno”¹⁶⁰. Una citazione del 1954 che ancora oggi ricorda l'importanza non solo delle Nazioni Unite, ma anche del multilateralismo in generale.

Il Consiglio di Sicurezza non è stato creato per costituire un'organizzazione politicamente neutrale, bensì per trovare equilibri di potere e consenso su questioni riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. È evidente che i redattori della Carta delle Nazioni Unite abbiano imparato dagli errori del predecessore, la Società delle Nazioni, ed è per questo che ci sono membri permanenti e non permanenti all'interno del Consiglio, e che i membri permanenti hanno il diritto di veto sulle risoluzioni. Il Consiglio di Sicurezza è stato creato come un'istituzione composta da stati membri, con le superpotenze al centro, ma allo stesso tempo è stato pensato per agire come un'istituzione con un margine di consenso sufficiente per agire collettivamente, sebbene la realtà di ciò sia discutibile.

Ci sono stati molti sviluppi sulla scena internazionale dalla Seconda Guerra Mondiale ad oggi, che si riflettono inevitabilmente sul lavoro del Consiglio. Tuttavia, le richieste di riforma sono più forti che mai, con un consenso quasi generale sull'esigenza che il Consiglio di Sicurezza diventi più efficace ed efficiente come principale organizzazione internazionale responsabile della pace e sicurezza mondiali. Numerose crisi si sono susseguite affinché la posizione riformista diventasse la norma, come nel caso dell'elusione del Consiglio durante l'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti e degli alleati, la guerra civile in Siria e il conflitto in Ucraina. Tutti questi eventi hanno fatto crescere la consapevolezza dell'urgenza di rendere il Consiglio più assertivo ed efficace, altrimenti rischia di diventare irrilevante e di perdere legittimità sulla scena internazionale. A ciò si aggiunge l'emergere di nuove potenze come India, Germania, Giappone e Brasile – il gruppo dei quattro (G4) – che aspirano attivamente a un seggio permanente nel Consiglio.

È evidente che il Consiglio di Sicurezza sia influenzato dagli interessi nazionali e individuali degli Stati membri. Sia le risoluzioni che la retorica del Consiglio riguardo le numerose questioni affrontate rispecchiano le dinamiche della geopolitica, nonostante i redattori della Carta delle Nazioni Unite auspicassero che il Consiglio potesse trovare un consenso attraverso un equilibrio di potere su questioni relative alla pace e sicurezza internazionali. Si può dire che tali redattori fossero forse troppo idealisti.

¹⁶⁰ Dag Hammarskjöld and Un Secretary-General, 'Address by Secretary-General Dag Hammarskjöld at University of California Convocation, Berkeley, California, Thursday, May 13, 1954, at 10:00 a.m. (Pacific Coast Time)', 13 May 1954, <https://digitallibrary.un.org/record/1291161>.

Per comprendere lo scopo originario della creazione delle Nazioni Unite, è necessario esaminare il contesto e le circostanze del periodo in cui furono istituite. Era il 26 giugno 1945, il giorno in cui la Carta delle suddette fu firmata a San Francisco, e occorre considerare anche gli eventi che portarono a quella conferenza.

Le idee di pace e sicurezza internazionale cominciarono ad emergere con la Carta Atlantica dell'agosto 1941, tuttavia, due mesi prima, a Londra, una Dichiarazione parlava già della necessità di cooperazione globale:

“Che l'unica vera base per una pace duratura è la cooperazione volontaria tra popoli liberi in un mondo in cui, liberato dalla minaccia dell'aggressione, tutti possano godere di sicurezza economica e sociale; e che è loro intenzione collaborare insieme, e con altri popoli liberi, sia in tempo di guerra che di pace, per raggiungere questo fine”¹⁶¹.

La Carta Atlantica fu redatta durante un incontro tra il Presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt e il Primo Ministro del Regno Unito Winston Churchill. Essa faceva riferimento a “certi principi comuni nelle politiche nazionali dei rispettivi paesi sui quali basano le loro speranze per un futuro migliore per il mondo” e prevedeva anche la necessità dell'istituzione di un ordine mondiale fondato sulla sicurezza comune, come menzionato nell'ottavo paragrafo: “la creazione di un sistema più ampio e permanente di sicurezza generale, rendendo essenziale il disarmo di tali nazioni”¹⁶².

Il 1° gennaio 1942, ventisei paesi in guerra contro le Potenze dell'Asse – tra cui Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica di Cina e Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) – si riunirono a Washington DC e concordarono i principi della Carta Atlantica, dando vita a quella che divenne nota come la “Dichiarazione delle Nazioni Unite”. In seguito, altri ventuno paesi firmarono la Dichiarazione.

Alla Dichiarazione delle Nazioni Unite seguirono le Conferenze di Mosca e Teheran nel 1943, mentre la Seconda Guerra Mondiale si avviava alla conclusione con la vittoria degli Alleati sulle Potenze dell'Asse. Successivamente, dal 21 agosto al 7 ottobre 1944, i rappresentanti di Cina, URSS, Stati Uniti e Regno Unito si incontrarono a Dumbarton Oaks per porre le basi di un sistema internazionale volto a garantire la pace e la sicurezza, tema centrale della conferenza.

¹⁶¹ United Nations, ‘Preparatory Years: UN Charter History’, United Nations (United Nations), consultato il 05/05/2025, <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>

¹⁶² Ibidem

La questione del meccanismo di voto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non fu risolta a Dumbarton Oaks, e fu discussa all'inizio del 1945 a Yalta, in Crimea, dove si incontrarono Churchill, Roosevelt e Stalin insieme ai rispettivi ministri degli esteri e capi di stato maggiore. Durante la conferenza, il Segretario Generale dell'URSS Joseph Stalin affermò: “la cosa principale era prevenire future liti tra le tre Grandi Potenze [USA, Gran Bretagna e URSS] e quindi il compito era garantire la loro unità per il futuro”¹⁶³.

L'11 febbraio 1945, la conferenza annunciò che tale questione era stata risolta e convocò una Conferenza delle Nazioni Unite da tenersi a San Francisco il 25 aprile 1945. Poco dopo, all'inizio di aprile, il Presidente Roosevelt morì improvvisamente. Il nuovo Presidente Truman decise di non rinviare i preparativi per questo evento cruciale, che si svolse nella data prevista. Vale la pena notare che il Presidente Truman credeva meno nella sicurezza collettiva e più nella superiorità dell'interesse nazionale, a differenza di Roosevelt, fermo sostenitore della sicurezza collettiva, che fu la motivazione principale alla base della creazione delle Nazioni Unite¹⁶⁴.

Infine, la Conferenza di San Francisco segnò la nascita delle Nazioni Unite nel 1945, con la proclamazione della Carta dell'ONU alla presenza di 50 nazioni, 850 delegati, che insieme ai loro consiglieri e allo staff del segretariato della conferenza portarono il totale a 3.500 persone, facendo di essa il più grande raduno internazionale mai avvenuto fino ad allora.

Secondo Oliver Lundquist, responsabile della “presentazione visiva” del Dipartimento di Stato a San Francisco, al suo ufficio fu chiesto di creare “un organigramma circolare in modo da non mostrare una gerarchia con un'organizzazione al vertice e le altre subordinate”¹⁶⁵. Ciò significa che, secondo Lundquist, l'organizzazione delle Nazioni Unite non è strettamente gerarchica.

Durante la Seconda Guerra Mondiale, il Presidente Franklin D. Roosevelt immaginava un sistema di sicurezza collettiva tra le nazioni per creare una pace duratura nel mondo. Dopo la sua morte, il Presidente Harry Truman si assunse la responsabilità di trasformare in realtà l'idea di Roosevelt attraverso la creazione della Carta delle Nazioni Unite alla Conferenza di San Francisco nella primavera del 1945. Negli anni successivi, l'ex First Lady Eleanor Roosevelt portò avanti la visione

¹⁶³ ‘The UN during the Cold War: “A Tool of Superpower Influence Stymied by Superpower Conflict”’, E-International Relations (blog), 10 June 2011, <https://www.e-ir.info/2011/06/10/the-unduring-the-cold-war-a-tool-of-superpower-influence-stymied-by-superpower-conflict/>.

¹⁶⁴ United Nations, ‘History of the United Nations’, United Nations (United Nations), consultato il 05/05/2025, <https://www.un.org/en/model-united-nations/history-united-nations>.

¹⁶⁵ Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council* (Princeton University Press, 2008), p. 84.

del marito guidando l'impegno degli Stati Uniti affinché l'Assemblea Generale dell'ONU adottasse una Dichiarazione Universale dei Diritti Umani¹⁶⁶.

I redattori della Carta delle Nazioni Unite avevano ben presente che questa organizzazione non doveva fallire come il suo predecessore, la Società delle Nazioni. Per questo motivo, si assicurò che le grandi potenze dell'epoca fossero presenti, portando così alla creazione di quello che oggi è conosciuto come il P5, ovvero i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, e al potere di "veto", sebbene quest'ultimo non fosse esplicitamente menzionato nella Carta. Il veto è diventato così uno degli aspetti più controversi della Carta e delle sue interpretazioni. Alla Conferenza di San Francisco del 1945, diversi rappresentanti di governi di piccole e medie dimensioni sollevarono preoccupazioni riguardo al potere di veto dei membri permanenti, sostenendo che esso potesse essere usato per difendere gli interessi nazionali dei cinque membri permanenti a discapito degli Stati più piccoli e medi¹⁶⁷.

Il Capitolo III (Organi), articolo 7, stabilisce la creazione di sei "organi" delle Nazioni Unite, ovvero: un'Assemblea Generale, un Consiglio di Sicurezza, un Consiglio Economico e Sociale, un Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, una Corte Internazionale di Giustizia e un Segretariato¹⁶⁸. Il secondo paragrafo dello stesso articolo menziona che altri organi possono essere creati, se necessario, in conformità alla Carta attuale.

Una questione dibattuta nelle Relazioni Internazionali è se il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sia stato istituito per uno scopo di sicurezza collettiva oppure come una "alleanza di guerra", nata negli ultimi tempi della Seconda Guerra Mondiale, mentre si avviava verso la vittoria degli Alleati, e dunque con i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (la Repubblica di Cina, la Francia, l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e gli Stati Uniti d'America).

Il Capitolo V della Carta delle Nazioni Unite (Il Consiglio di Sicurezza), articolo 24(1), afferma:

“Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i suoi membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e convengono che

¹⁶⁶ Eleanor Roosevelt and the United Nations', *Bill of Rights Institute*, consultato il 05/05/2025, <https://live-brid-dos.pantheonsite.io/essays/eleanor-roosevelt-and-the-united-nations/>.

¹⁶⁷ The Veto : Research Report : Security Council Report', consultato il 05/05/2025, <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-veto.php>.

¹⁶⁸ Ibidem

nell'adempimento dei doveri derivanti da questa responsabilità, il Consiglio di Sicurezza agisce per loro conto"¹⁶⁹.

Tale articolo è tuttora oggetto di dibattito: rappresenta davvero un invito alla creazione di un sistema di sicurezza collettiva?

Nel 1965, il numero dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza fu aumentato. L'Assemblea Generale adottò la Risoluzione 2101, modificando l'articolo 23 della Carta: i membri non permanenti passarono da undici a quindici. Fu inoltre modificato l'articolo 109, cambiando la parola "sette" con "nove" in riferimento alla convocazione di una Conferenza Generale degli Stati Membri dell'ONU per la revisione della Carta.

2.2 Sicurezza collettiva tra idealismo e realismo: un dibattito teorico e istituzionale

Esistono molte definizioni di sicurezza collettiva. Una definizione classica è: "Un sistema, regionale o globale, nel quale ogni Stato accetta che la sicurezza di uno sia una questione che riguarda tutti, e accetta di rispondere collettivamente alle minacce o violazioni della pace"¹⁷⁰. Un'altra definizione è: "Un accordo in cui ogni Stato del sistema accetta che la sicurezza di uno è una preoccupazione di tutti, e si impegna a una risposta collettiva all'aggressione"¹⁷¹.

Woodrow Wilson, sostenitore della sicurezza collettiva, la descrisse come: "Non ci deve essere un equilibrio di potere, ma una comunità di potere; non rivalità organizzate, ma una pace comune organizzata"¹⁷².

I redattori della Carta delle Nazioni Unite furono troppo idealisti? Molti studiosi e politici ritengono che il Consiglio di Sicurezza sia effettivamente un sistema di sicurezza collettiva. Tuttavia, i redattori della Carta non considerarono seriamente molti aspetti fondamentali del realismo, come gli

¹⁶⁹ UN General Assembly (20th Sess.: 1965), 'Amendment to Article 109 of the Charter of the United Nations.', 1966, <https://digitallibrary.un.org/record/203695>.

¹⁷⁰ Vaughan Lowe et al., *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice Since 1945* (Oxford University Press, 2008), p. 13.

¹⁷¹ Lawrence Wesley Mwagwabi and Claude Jr, '*The theory of collective security and its limitations in explaining international organization: a critical analysis*', n.d., 21

¹⁷² Earl C. Ravenal, '*An Autopsy of Collective Security*', *Political Science Quarterly* 90, no. 4 (1975): 697–714, <https://doi.org/10.2307/2148751>.

elementi della politica di potere e le dinamiche della geopolitica. È possibile che la natura idealistica della Carta sia stata, in sé, un ostacolo all'efficacia del Consiglio di Sicurezza?

È importante distinguere tra sicurezza collettiva e difesa collettiva. Sebbene entrambe si basino sul principio "tutti per uno e uno per tutti", la sicurezza collettiva ha una portata più globale, mentre la difesa collettiva è più regionale e limitata ai membri di una specifica alleanza difensiva.

John Mearsheimer osserva che Woodrow Wilson e altri elaborarono la teoria della sicurezza collettiva all'inizio del ventesimo secolo, che poi divenne la base della Società delle Nazioni e, a suo dire, causò il fallimento dell'organizzazione. Mearsheimer cita anche l'opera *Power and International Relations* di Claude, affermando: "Gli uomini coinvolti... nella creazione di un sistema di sicurezza collettiva... il loro attaccamento all'ideale è stato più una manifestazione del loro desiderio di pace e ordine come fine ultimo, piuttosto che la convinzione che la teoria della sicurezza collettiva fornisse un mezzo efficace e accettabile per raggiungerlo"¹⁷³.

Mearsheimer afferma inoltre che la sicurezza collettiva presuppone che le nazioni agiscano secondo i principi del realismo, ma mira a superare il mondo dell'autosufficienza tipico del realismo, in cui le nazioni si temono a vicenda e sono guidate dal bilanciamento del potere. Anche se la teoria implica che la forza militare continuerà ad esistere nel sistema internazionale, secondo i sostenitori della sicurezza collettiva le istituzioni sono fondamentali per raggiungere tale ambizioso obiettivo. Lo scopo è convincere le nazioni a basare le proprie azioni su norme fondamentalmente anti-realiste¹⁷⁴.

I realisti sono, in linea di principio, contrari all'idea della sicurezza collettiva. Il loro argomento parte dall'ipotesi che il sistema internazionale sia dominato dall'anarchia e dalle preoccupazioni per la sicurezza, il che genera un mondo in cui la cooperazione è limitata e, dunque, l'idea della sicurezza collettiva è troppo idealistica. Ciò non significa che gli Stati non cooperino, ma che in un mondo governato dal realismo, la cooperazione tra Stati è limitata alla logica dell'equilibrio di potere, portando spesso i governi a formare alleanze e collaborare contro nemici comuni. I realisti credono che una pace autentica o un mondo privo di lotte di potere sia improbabile.

Charles A. Kupchan e Clifford A. Kupchan, nella loro critica alla concezione di sicurezza collettiva di Mearsheimer, sostengono che la critica di Mearsheimer sia incentrata su una visione idealistica della sicurezza collettiva, una versione in cui le nazioni fanno promesse automatiche e

¹⁷³ John J. Mearsheimer, 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, no. 3 (1994): 5, P-27 <https://doi.org/10.2307/2539078>.

¹⁷⁴ Ivi, p. 28.

giuridicamente vincolanti di rispondere a ogni ostilità, ovunque e in qualunque momento si manifesti. Egli esclude esplicitamente dalla considerazione formulazioni istituzionali alternative, come i "concerti" (*concerts*), che si basano su un bilanciamento più flessibile e informale, affermando che questi non creano sicurezza collettiva. Secondo Charles A. Kupchan e Clifford A. Kupchan, come risultato di questa tecnica definitoria, Mearsheimer indirizza la sua critica verso un bersaglio inesistente e non riconosce il vero problema concettuale in gioco: se un bilanciamento regolamentato e istituzionalizzato sia più vantaggioso rispetto a un bilanciamento non regolamentato in un contesto di anarchia¹⁷⁵.

I due studiosi sostengono che esistano due categorie principali di vantaggi della sicurezza collettiva: essa consente una difesa più efficace contro gli aggressori e incoraggia la fiducia e la cooperazione. La sicurezza collettiva mira a creare un meccanismo più efficace per bilanciare gli aggressori quando si presentano, e a ridurre la probabilità di aggressione migliorando la natura competitiva delle relazioni internazionali. La sicurezza collettiva è pienamente consapevole delle caratteristiche del sistema internazionale che portano alla guerra¹⁷⁶.

Si afferma che la Carta delle Nazioni Unite non utilizzi mai espressamente il termine "sicurezza collettiva", e che pertanto il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non debba essere percepito come un'organizzazione preposta alla sicurezza collettiva. In tal senso, è importante distinguere tra connotazione e denotazione: pur non riferendosi esplicitamente alla "sicurezza collettiva", l'articolo 1(1) della Carta afferma:

"Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, e a tal fine: adottare misure collettive efficaci per prevenire ed eliminare le minacce alla pace, per reprimere gli atti di aggressione o altre violazioni della pace, e per promuovere con mezzi pacifici, e in conformità con i principi di giustizia e di diritto internazionale, l'adeguamento o la soluzione di controversie o situazioni internazionali che potrebbero portare a una violazione della pace"¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, 'The Promise of Collective Security', *International Security* 20, no. 1 (1995): 52, <https://doi.org/10.2307/2539215>.

¹⁷⁶ Ivi, p. 54.

¹⁷⁷ Lowe et al., *UN Security Council and War*, p. 13.

Pertanto, il termine “misure collettive” menziona esplicitamente la possibilità di uno sforzo comune per prevenire ed eliminare le minacce alla pace¹⁷⁸. Le Nazioni Unite sono concepite come l’unione degli Stati del mondo per la cooperazione economica, sociale e scientifica, così come il Consiglio di Sicurezza è stato pensato per garantire la sicurezza collettiva delle “nazioni amanti della pace”. Il progetto di sicurezza collettiva del Consiglio di Sicurezza fu però ostacolato dalle divisioni tra Occidente e Oriente, che si tradussero nella creazione dell’Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord (NATO) nel 1949 – quattro anni dopo la fondazione delle Nazioni Unite – e successivamente nella firma del Patto di Varsavia nel 1955.

Uno dei principali limiti delle Nazioni Unite in generale, e del Consiglio di Sicurezza in particolare, è rappresentato dal dilemma dell’interesse nazionale. Jussi M. Hanhimäki afferma: “Il problema fondamentale per le Nazioni Unite come garante della sicurezza internazionale era ed è rimasto semplice: come affrontare i conflitti – tra Stati o interni ad essi – senza offendere la sovranità nazionale dei suoi Stati membri”¹⁷⁹. Si spinge persino ad affermare che “il progetto era difettoso”. Nonostante il fatto che le Nazioni Unite siano state create dopo il fallimento della Società delle Nazioni, esse, come il loro predecessore, furono fondate dagli alleati della guerra.

È importante considerare che la Carta dell’ONU fu redatta alla fine della Seconda Guerra Mondiale, come chiaramente espresso nel Preambolo della Carta:

“Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili sofferenze all’umanità...”

Il Preambolo intendeva gettare le basi per un nuovo ordine mondiale, fondato sulla cooperazione internazionale e sul progresso sociale ed economico, con l’obiettivo di creare un quadro completo per garantire la pace globale, da cui deriva la molteplicità degli organi dell’ONU.

L’articolo 27(3) afferma che:

“Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su tutte le altre questioni sono prese con il voto favorevole di nove membri, compresi i voti concordi dei membri permanenti”,

un passaggio considerato come la base connotativa del veto. Si può interpretare che i redattori della Carta delle Nazioni Unite volessero che i cinque membri permanenti fossero d’accordo su ogni decisione, affinché questa costituisse la base della legittimità del Consiglio di Sicurezza. Ciò per

¹⁷⁸ United Nations, "Charter of the United Nations," October 24, 1945

¹⁷⁹ Hanhimaki Jussi, *The United Nations: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2008)

evitare la catastrofe della Società delle Nazioni, quando Germania, Italia e Giappone uscirono dall'organizzazione, dando vita, entro il 1940, alla formazione delle potenze dell'“Asse”¹⁸⁰.

2.3 Le Nazioni Unite tra legittimità globale, sovranità statale e interessi geopolitici: limiti strutturali del Consiglio di Sicurezza

Un'ulteriore enfasi sulla volontà di creare un ordine mondiale basato sulle Nazioni Unite può essere osservata negli articoli 31 e 32:

Articolo 31

Qualsiasi Membro delle Nazioni Unite che non sia membro del Consiglio di Sicurezza può partecipare, senza diritto di voto, alla discussione di qualsiasi questione sottoposta al Consiglio di Sicurezza ogniqualvolta quest'ultimo ritenga che gli interessi di tale Membro siano particolarmente coinvolti.

Articolo 32

Qualsiasi Membro delle Nazioni Unite che non sia membro del Consiglio di Sicurezza, o qualsiasi Stato che non sia Membro delle Nazioni Unite, se parte in una controversia in esame da parte del Consiglio di Sicurezza, deve essere invitato a partecipare, senza diritto di voto, alla discussione relativa alla controversia. Il Consiglio di Sicurezza stabilirà le condizioni che riterrà giuste per la partecipazione di uno Stato che non è Membro delle Nazioni Unite¹⁸¹.

Questa attenzione non riguarda solo la partecipazione degli Stati membri, ma anche quella degli Stati non membri, con l'intento di conferire piena legittimità alla struttura delle Nazioni Unite sul piano globale. I redattori della Carta non volevano rischiare una diminuzione della legittimità dell'organizzazione, e quindi la sua irrilevanza, specialmente per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, che avrebbe dovuto avere la responsabilità del “mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”. L'articolo 2(6) afferma addirittura:

¹⁸⁰ Konstantin D Magliveras, *The Withdrawal From the League of Nations Revisited*, Penn State International Law Review, Vol.19, p. 60.

¹⁸¹ United Nations, *Charter of the United Nations*, October 24, 1945.

“L’Organizzazione farà in modo che gli Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano conformemente ai presenti Principi, per quanto ciò sia necessario al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.”

Ciò dimostra l’importanza della partecipazione globale nella struttura delle Nazioni Unite.

Fin dalla sua creazione – e ancor prima, durante la redazione della Carta – le Nazioni Unite si sono trovate invischiate nel dilemma della sovranità statale, intesa come unica autorità legittima negli affari interni dello Stato. L’articolo 2(7) afferma:

“Nessuna disposizione della presente Carta autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni a procedura di regolamento ai sensi della presente Carta; tuttavia, questo principio non pregiudica l’applicazione di misure coercitive previste dal Capitolo VII.”

Un altro tema controverso è il potere di veto e la sua “ombra” costante nel Consiglio. Se non fosse esistito il potere di veto, ci sarebbe stato un rischio concreto che uno dei P5 (membri permanenti) lasciasse l’organizzazione nel caso in cui una risoluzione contraria ai suoi interessi fosse stata adottata. Le Nazioni Unite nel loro complesso sono quindi intrappolate tra gli Stati nazionali, i loro interessi e l’obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. È per questo che il Consiglio di Sicurezza perse rilevanza durante la Guerra Fredda e con la divisione dell’Europa tramite la "cortina di ferro" a partire dal 1948.

Un fatto interessante nella Carta delle Nazioni Unite è la menzione del Comitato di Stato Maggiore Militare, citato ben sette volte negli articoli 26, 45, 46, e 47 (paragrafi 1-4)¹⁸².

La prima risoluzione del Consiglio di Sicurezza (adottata senza voto) diede via libera al Comitato di Stato Maggiore Militare il 1° febbraio 1946. Ventinove mesi dopo, il 2 luglio 1948, il Comitato riferì al Consiglio di Sicurezza che non era stato in grado di adempiere al proprio mandato. Ciò dimostra che i redattori della Carta non considerarono a sufficienza gli aspetti realistici della geopolitica e degli interessi nazionali, un problema con cui l’ONU continua a confrontarsi ancora oggi.

Anche dopo la fine della Guerra Fredda, il Comitato di Stato Maggiore fu temporaneamente richiamato per coordinare un’interdizione navale contro l’Iraq, sulla base della risoluzione 665 del

¹⁸² ‘The Military Staff Committee: A Possible Future Role in UN Peace Operations?’, accessed 26 June 2023, <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/199-peacekeeping/40932-themilitary-staff-committee-a-possible-future-role-in-un-peace-operations-.html>.

Consiglio di Sicurezza. Dopo due o tre riunioni informali presso la missione diplomatica francese, si concluse però che non sarebbe stata attivata formalmente. Ciò dimostra che, anche dopo la fine della Guerra Fredda, le Nazioni Unite sono ancora intrappolate nel dilemma dell'interesse nazionale e delle dinamiche geopolitiche.

Nel 1990, il politologo Ralph M. Goldman sosteneva che, con la fine della Guerra Fredda, il Comitato sarebbe stato rilanciato:

“Con il venir meno della NATO e del Patto di Varsavia, sempre più politici e forse destinati a scomparire, qualcosa dovrà prendere il loro posto. Un futuro Comitato di Stato Maggiore e il Consiglio di Sicurezza dell'ONU potrebbero rivelarsi la migliore alternativa”¹⁸³.

Ma tale previsione non si realizzò.

Il Capitolo VII della Carta si occupa della responsabilità del Consiglio di Sicurezza nel determinare (art. 39), prevenire (art. 40) e reagire senza uso della forza, ma attraverso la cessazione di relazioni economiche e/o diplomatiche (art. 41). Se tali misure risultano inefficaci, il Consiglio può ricorrere ad “azioni”, menzionando curiosamente l'uso di forze aeree, poi navali, e infine terrestri per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

Questo dimostra un certo realismo nella redazione della Carta, laddove si afferma che l'“uso della forza” può essere accettato per fermare o prevenire una minaccia effettiva o potenziale alla pace e alla sicurezza internazionali. Gli articoli 43, 44 e 45 richiamano tutti i membri delle Nazioni Unite a rispettare le decisioni del Consiglio di Sicurezza e a fornire ogni tipo di assistenza possibile, comprese forze armate, supporto logistico e strutture, diritti di passaggio, ecc¹⁸⁴.

Lo scopo di questo Capitolo VII, chiaramente, era rafforzare la legittimità del Consiglio di Sicurezza e la sua posizione di suprema autorità per il mantenimento della pace e sicurezza mondiali.

Il 22 agosto 2022, durante una riunione del Consiglio di Sicurezza sul tema “Mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: promuovere la sicurezza comune attraverso il dialogo e la cooperazione”, il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres dichiarò:

¹⁸³ Ibidem

¹⁸⁴ Ibidem

“Il sistema attuale di sicurezza collettiva è messo alla prova come mai prima d’ora. Il nostro mondo è lacerato da divisioni geopolitiche, conflitti e instabilità. Dai colpi di stato militari ai conflitti tra Stati, dalle invasioni alle guerre che si protraggono per anni. Le persistenti divergenze tra le grandi potenze mondiali – anche all’interno di questo Consiglio – continuano a limitare la nostra capacità di rispondere collettivamente. Gli aiuti umanitari sono al limite. I diritti umani e lo stato di diritto sono sotto attacco. La fiducia scarseggia”¹⁸⁵.

Il Segretario Generale si riferiva al conflitto in Ucraina, divenuto una guerra su vasta scala il 22 febbraio 2022.

Ciò che probabilmente intendeva è che il sistema attuale, incarnato dal Consiglio di Sicurezza e dalle sue risoluzioni, ha fallito nel prevenire la guerra in Ucraina e le minacce di escalation nucleare. Non che l’attuale Consiglio di Sicurezza sia davvero un sistema funzionante di sicurezza collettiva. Il Segretario Generale ha inoltre riconosciuto la divisione tra le superpotenze e la necessità di nuove agende e meccanismi per affrontare tali fratture.

2.4 Il potere di veto e la crisi di legittimità del Consiglio di Sicurezza: tra realismo politico e inefficacia operativa

Fin dalla creazione delle Nazioni Unite, il potere di veto di cui godono i cinque membri permanenti è stato oggetto di numerose critiche, secondo le quali, a differenza dell’Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza sarebbe un organo “non democratico”. C’è chi ritiene che potrebbe essere che proprio questo elemento di realismo politico abbia ridotto l’efficacia del Consiglio di Sicurezza, rendendolo meno rilevante e, in alcuni casi, persino del tutto inutile¹⁸⁶.

Secondo il paragrafo 3 dell’articolo 27 della Carta delle Nazioni Unite, ciascuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Cina, Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti) ha

¹⁸⁵ As World Faces Maximum Danger, Ensuring Collective Security Requires Dialogue, Cooperation, Secretary-General Tells Security Council | UN Press’, accessed 5 June 2023, <https://press.un.org/en/2022/sgsm21421.doc.htm>.

¹⁸⁶ Dag Hammarskjöld Library, ‘Research Guides: UN Security Council Meetings & Outcomes Tables: Vetoes’, research starter (United Nations. Dag Hammarskjöld Library). <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>

utilizzato il proprio diritto di veto su decisioni non procedurali del Consiglio almeno una volta sin dalla nascita dell'organizzazione.

Con intensità variabile, tutti i membri permanenti ne hanno fatto uso. L'Unione Sovietica (e, dopo il 1991, la Russia) ha esercitato il veto 121 volte, di cui 35 riguardavano domande di ammissione alle Nazioni Unite nei primi anni dell'organizzazione. Il 17 marzo 1970, gli Stati Uniti esercitarono il primo dei loro 82 veti (S/9696 e Corr. 1 e 2), mentre l'URSS aveva già utilizzato il veto più di 80 volte. Dal 23 dicembre 1989 (S/21048), quando Francia e Regno Unito, insieme agli Stati Uniti, bloccarono una risoluzione che denunciava l'invasione di Panama da parte degli Stati Uniti, né la Francia né il Regno Unito hanno più esercitato il veto¹⁸⁷.

Durante la Crisi di Suez, il 30 ottobre 1956 (S/3710), il Regno Unito utilizzò per la prima volta il proprio veto. Entro la fine del 1989, lo aveva usato in totale 29 volte. La Francia esercitò il veto per la prima volta il 26 giugno 1946 (S/PV.49), e fino al 1989 lo usò 16 volte. Il 25 ottobre 1971, la Repubblica Popolare Cinese prese il posto precedentemente occupato dalla Repubblica di Cina (Taiwan). Da allora, la Cina ha esercitato il veto 17 volte¹⁸⁸.

Sono oltre 266 le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza bloccate da un veto sin dalla sua prima riunione del 17 gennaio 1946. Questo elevato numero ha inevitabilmente influenzato il lavoro e l'efficacia del Consiglio. La Carta delle Nazioni Unite prevede che i cinque membri permanenti debbano essere concordi o, quantomeno, non opporsi. Curiosamente, l'uso del veto è diminuito dopo la Guerra Fredda: in altre parole, il veto è stato usato soprattutto durante quel periodo.

Per eliminare il potere di veto, è necessaria una modifica della Carta delle Nazioni Unite, e i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza devono essere d'accordo nel rinunciarvi. Alcuni critici sostengono che il Consiglio rappresenti ancora la distribuzione del potere del 1945, non quella del XXI secolo, ed è per questo che rischia l'irrelevanza: non esiste oggi un modello chiaro che raccolga il consenso sia delle grandi potenze sia di quelle emergenti¹⁸⁹.

Uno degli esempi più recenti dell'irrelevanza del Consiglio è l'invasione dell'Iraq guidata dagli Stati Uniti senza la sua autorizzazione, che ha suscitato un ampio timore riguardo all'unilateralismo americano nel periodo post-Guerra Fredda e ha marginalizzato le Nazioni Unite¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Ibidem

¹⁸⁸ Ibidem

¹⁸⁹ 'The Veto: Problems and Prospects', E-International Relations (blog), 27 March 2014, <https://www.e-ir.info/2014/03/27/the-veto-problems-and-prospects/>.

¹⁹⁰ Sebastian von Einsiedel, David M Malone and Bruno Stagno Ugarte, 'The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry', United Nations University, Working Paper Series, Number 04, February 2015, 2.

I cambiamenti di potere e politica dei cinque membri permanenti (P5), così come le loro relazioni sempre più complesse, hanno profondamente modificato le dinamiche del Consiglio, generando nuove sfide. La possibilità di uno scontro tra la rinnovata assertività di Russia e Cina da un lato e gli Stati Uniti e l'Occidente dall'altro, unita alla crescente riluttanza americana a sostenere oneri internazionali dopo i fallimenti in Iraq e le difficoltà in Afghanistan, rappresenta oggi una delle principali minacce alla rilevanza del Consiglio.

La crisi in Siria è un altro esempio significativo della pratica del Consiglio di Sicurezza nel periodo post-Guerra Fredda, che ha messo in luce l'incapacità di trovare un consenso e di agire collettivamente durante la crisi del 2014. Oltre al veto, il Consiglio di Sicurezza dovrebbe comportarsi come un organo unitario e non come un'assemblea di Stati separati, con i cinque membri permanenti al centro – almeno questo era l'intento dei redattori della Carta.

Sorgono quindi interrogativi sulla possibilità che il Consiglio di Sicurezza possa essere un organismo neutrale: il dilemma della sicurezza nazionale e le dinamiche della geopolitica sono elementi del realismo politico quasi impossibili da eliminare, almeno per il momento. Il compito, quindi, è trovare consenso sia all'interno che all'esterno del Consiglio, come originariamente previsto. Trovare consenso è la sfida più critica per il Consiglio: non solo per renderlo rilevante, ma anche per renderlo efficace.

Cina e Russia hanno respinto un progetto di risoluzione che condannava il regime siriano e chiedeva l'immediata cessazione del conflitto nell'ottobre 2011, nonostante Regno Unito e Francia avessero rimosso ogni riferimento a sanzioni o opzioni militari. Questo contrasta con la Risoluzione 1973 sulla Libia, adottata dal Consiglio sei mesi prima, che – tra le altre misure – istituiva una *no-fly zone* e autorizzava gli Stati membri ad "agire a livello nazionale o tramite organizzazioni o accordi regionali, e in cooperazione con il Segretario Generale, per intraprendere tutte le misure necessarie... a protezione dei civili e delle aree civili minacciate in Libia, inclusa Bengasi". Russia e Cina si astennero, ma non usarono il veto¹⁹¹.

Per quanto riguarda l'attuale potere di veto dei cinque membri permanenti, è piuttosto evidente che la maggior parte degli Stati membri delle Nazioni Unite è favorevole alla sua abolizione. L'Unione Africana, la Lega Araba e il Movimento dei Paesi Non Allineati stanno spingendo per questo cambiamento, e numerosi paesi occidentali lo supportano.

¹⁹¹ P. Webb, 'Deadlock or Restraint? The Security Council Veto and the Use of Force in Syria', *Journal of Conflict and Security Law* 19, no. 3 (1 December 2014): 475.

Stati Uniti, Russia e Cina sono gli unici paesi ad aver espresso apertamente il loro sostegno al mantenimento del veto (Polonia, Australia e Singapore figurano tra le eccezioni). Tuttavia, per modificare la Carta delle Nazioni Unite, sono necessari i voti favorevoli e la ratifica da parte di tutti e cinque i membri permanenti. Di conseguenza, la maggior parte degli Stati ha rinunciato all'abolizione del veto e ha invece avanzato proposte più moderate, volte principalmente a limitarne l'uso¹⁹².

2.4.1 Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e il principio della responsabilità di proteggere (R2P)

La Responsabilità di Proteggere (R2P) è definita come:

"una norma internazionale che mira a garantire che la comunità internazionale non fallisca mai più nell'arrestare crimini di atrocità di massa come genocidi, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità"¹⁹³.

Questo principio rappresenta un punto di scontro tra la sovranità statale — con il suo monopolio sugli affari interni — da un lato, e le responsabilità verso i cittadini e il sistema internazionale delle Nazioni Unite dall'altro. L'idea nacque come risposta all'incapacità della comunità internazionale di reagire adeguatamente ai massacri in Ruanda e nell'ex Jugoslavia negli anni '90.

Durante l'Assemblea del Millennio delle Nazioni Unite nel settembre 2000, il Primo Ministro canadese Jean Chrétien annunciò la creazione della Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità degli Stati (ICISS) in risposta all'appello del Segretario Generale Kofi Annan per raggiungere un nuovo consenso internazionale su come agire di fronte a gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale.

Nel 2001, questa Commissione, istituita dal governo canadese, elaborò il principio della R2P in un rapporto intitolato "*The Responsibility to Protect*".

Il rapporto (noto come *rapporto ICISS*) sottolinea il dovere fondamentale dei governi sovrani di proteggere le proprie popolazioni da omicidi di massa, perdite di vite umane su larga scala, stupri e

¹⁹² Jan Wouters and Tom Ruys, *Security Council Reform: A New Veto for a New Century?*, Egmont Paper 9 (Gent: Academia Press, 2005) 21.

¹⁹³ What Is R2P?, Global Centre for the Responsibility to Protect, consultato il 03/05/2025, <https://www.globalr2p.org/what-is-r2p/>.

altre forme di violenza. Esso afferma anche che quando gli Stati sono incapaci o non disposti a farlo, la responsabilità di prevenire genocidi ricade sulla comunità internazionale¹⁹⁴.

Il rapporto inizia affrontando il tema del “diritto di intervento umanitario”: ovvero la questione se, e quando, sia legittimo per uno Stato adottare misure coercitive – in particolare militari – contro un altro Stato per proteggere persone a rischio. L’ICISS riconosce il dilemma tra sovranità statale e intervento giustificato negli affari interni di uno Stato.

Al Vertice Mondiale delle Nazioni Unite del 2005 – il più grande incontro di Capi di Stato e di Governo della storia – la Responsabilità di Proteggere fu approvata a larghissima maggioranza. Nei paragrafi 138 e 139 del Documento Finale del Vertice, i leader mondiali hanno riconosciuto il proprio dovere di proteggere le rispettive popolazioni da genocidi, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità. Inoltre, hanno accettato una responsabilità collettiva di supportarsi a vicenda nell’adempimento di tale impegno, dichiarando anche la disponibilità ad agire rapidamente e concretamente, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e in collaborazione con organizzazioni regionali appropriate, nei casi in cui le autorità nazionali non riuscissero a proteggere i propri cittadini¹⁹⁵.

L’ICISS afferma chiaramente che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è l’organo competente per trattare le questioni legate all’intervento militare per fini umanitari, e che non esiste un’alternativa legittima. Il Consiglio deve prendere decisioni difficili in merito al superamento della sovranità statale in casi eccezionali, svolgendo un ruolo centrale nel decidere modalità e circostanze per l’intervento.

Il rapporto identifica tre componenti fondamentali della R2P¹⁹⁶:

1. Responsabilità di prevenire
2. Responsabilità di reagire
3. Responsabilità di ricostruire

Tenendo conto di questi tre elementi, e della possibilità di aggirare il veto del Consiglio di Sicurezza, molte critiche sono state mosse al principio R2P. Alcuni sostengono che gli Stati possano sfruttarlo per perseguire interessi nazionali, usandolo come pretesto per interventi militari finalizzati

¹⁹⁴ International Commission on Intervention and State Sovereignty et al., eds., *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001)

¹⁹⁵ UN General Assembly (60th Sess.: 2005-2006), ‘2005 World Summit Outcome :: Resolution /: Adopted by the General Assembly’, 24 October 2005, <https://digitallibrary.un.org/record/556636>.

¹⁹⁶ Ibidem

al cambio di regime. A sostegno di ciò viene spesso citato l'intervento della NATO in Libia nel 2011, durante la Prima Guerra Civile libica¹⁹⁷.

Va ricordato che l'attuale concezione internazionale dello Stato-nazione ha origine dalla Pace di Vestfalia (1648), che pose fine alla Guerra dei Trent'Anni, un conflitto tra Stati protestanti e cattolici nel Sacro Romano Impero che si estese a gran parte dell'Europa. La Pace di Vestfalia è considerata la nascita dello "Stato-nazione sovrano" e pose le basi della sovranità statale e delle moderne relazioni internazionali, come la diplomazia e la mediazione¹⁹⁸.

Proprio per questo è emersa la necessità di sviluppare principi come la R2P, ed è anche per questo che il sistema delle Nazioni Unite ha incontrato difficoltà fin dalla sua fondazione nell'affrontare le complessità delle relazioni internazionali¹⁹⁹.

L'ICISS riconosce anche che il concetto di sovranità si è evoluto. Nella visione "vestfaliana", la sovranità rappresenta l'identità giuridica di uno Stato nel diritto internazionale, che promuove ordine, stabilità e prevedibilità nei rapporti tra Stati, trattando tutti come eguali, a prescindere da dimensioni e risorse. L'articolo 2(1) della Carta dell'ONU sancisce l'uguaglianza sovrana degli Stati.

All'interno, la sovranità implica la capacità di prendere decisioni vincolanti per le persone e le risorse all'interno del territorio dello Stato.

L'articolo 2(4) della Carta stabilisce che:

"Tutti i Membri devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, o in qualsiasi altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite".

Questo evidenzia che, al momento della redazione della Carta, i redattori ritenevano che l'autorità e la sovranità dello Stato fossero un principio guida, in coerenza con l'idea vestfaliana.

Tuttavia, in generale, l'autorità dello Stato non è considerata illimitata, ma regolata da contratti costituzionali vincolanti. Inoltre, anche al di fuori dell'ONU, sono emersi principi che pongono condizioni alla sovranità, come la Convenzione sul Genocidio del 1948.

Principi come la responsabilità di proteggere indicano che si sta sviluppando una nuova visione secondo cui i diritti umani sono strettamente legati alla pace e alla sicurezza internazionali. Questo

¹⁹⁷ International Commission, *The Responsibility to Protect*, XI.

¹⁹⁸ Steven Patton, *The Peace of Westphalia and Its Effects on International Relations, Diplomacy and Foreign Policy*, *The Histories* 10, no. 1, 2019, 91.

¹⁹⁹ *International Commission, The Responsibility to Protect*, p 12.

dimostra che, anche al di fuori del sistema ONU, l'intervento nella sovranità statale — sancita dal Trattato di Vestfalia — è stato messo in discussione e si sta facendo sempre più decentralizzato²⁰⁰.

²⁰⁰ Ibidem

Capitolo 3

Caso Studio: le decisioni di voto di Stati Uniti, Russia e Cina nei conflitti recenti

3.1 Analisi storica del comportamento di voto di USA, Russia e Cina

Il crollo dell'Unione Sovietica ha precipitato un sistema unipolare, con gli Stati Uniti che controllavano la maggior parte delle risorse militari ed economiche mondiali ed esercitavano un'influenza senza precedenti sull'ordine globale. Tuttavia, negli ultimi due decenni, la globalizzazione e il successo economico delle economie emergenti hanno spostato gli equilibri, così che il potere è distribuito in modo multipolare²⁰¹. In questo contesto, Cina e Russia hanno collaborato sistematicamente per limitare l'egemonia statunitense fin dal 1997, quando hanno adottato la *Dichiarazione congiunta su un mondo multipolare e l'istituzione di un nuovo ordine internazionale*. Nella dichiarazione, i due Stati hanno espresso il loro impegno a ricercare un nuovo ordine che rispetti la sovranità e il diritto di ogni Paese a scegliere autonomamente il proprio percorso di sviluppo²⁰².

Dopo 25 anni di intensa collaborazione, Cina e Russia hanno rilasciato una Dichiarazione Congiunta rafforzata nel 2022, sostenendo che la loro amicizia non ha limiti, criticando esplicitamente i tentativi di egemonia, l'unilateralismo e l'imposizione di standard democratici ad altri Paesi. La Dichiarazione Congiunta ha sostenuto il progresso dello sviluppo internazionale come principio fondamentale del moderno sistema internazionale²⁰³.

Questi sforzi verso la multipolarità fanno parte di un dibattito più ampio sulla possibilità che le potenze consolidate si adattino alle potenze non occidentali emergenti o se gli spostamenti di potere stiano portando a una maggiore frammentazione della governance globale. Alcuni studiosi hanno sostenuto che le strutture esistenti possono assimilare le potenze emergenti – stati che hanno

²⁰¹ Nye J. S. Jr. 2004. *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. London, United Kingdom: Routledge.

²⁰² Yeltsin B., Jiang Zemin. 1997. Russian–Chinese Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order, adopted in Moscow on April, 23.

²⁰³ President of Russia. 2022. “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development.” February 4.

capacità materiali per esercitare influenza e volontà politica per farlo – perché queste potenze hanno beneficiato dell'ordine liberale incentrato sull'Occidente, delle sue istituzioni, regole e pratiche²⁰⁴. Pertanto, il loro rapporto con l'egemone si evolve in uno di "coesistenza": le potenze emergenti si impegnano nel coordinamento delle politiche internazionali per garantire che il nuovo ordine globale sia pluralistico con una leadership più diversificata²⁰⁵. Nel tempo, questo accomodamento e coesistenza porterebbero a una crescente convergenza di interessi tra potenze consolidate e nuove²⁰⁶.

Altri studiosi sono stati più scettici sulle implicazioni dell'ascesa delle potenze non occidentali, prevedendo un aumento della frammentazione della governance globale. In generale, la maggior parte della competizione tra grandi potenze dalla fine della Guerra Fredda non si è verificata attraverso il rafforzamento militare e le alleanze tradizionali, ma attraverso il "*soft balancing*", con gli stati che hanno sfruttato le istituzioni internazionali, la politica economica e gli accordi diplomatici²⁰⁷. Il *soft balancing* di Russia e Cina è stato sia bilaterale attraverso la loro partnership strategica reciproca, sia multilaterale attraverso il loro impegno in istituzioni di questo tipo come SCO e BRICS²⁰⁸.

È opinione diffusa che le motivazioni principali per una più stretta cooperazione tra Cina e Russia nel XXI secolo derivino dal declino del potere relativo degli Stati Uniti e dalla percepita *escalation* delle minacce provenienti dagli Stati Uniti, in particolare tra il 2012 e il 2017²⁰⁹.

L'approccio sistematico della Russia alla costruzione di coalizioni anti egemoniche nel periodo successivo alla Guerra Fredda affonda le sue radici nella leadership di politica estera di Yevgeny Primakov negli anni '90, durante il cui periodo la Russia ha iniziato a perseguire una cooperazione

²⁰⁴ Kim S.Y. 2020. "Introduction." In *The Political Economy of the BRICS Countries: Volume 2. BRICS and the Global Economy. xix–xxxviii*, edited by Kim S. Y., Singapore: World Scientific.

²⁰⁵ De Coning C., Mandrup T., Odgaard L., eds. 2014. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Routledge. United Kingdom

²⁰⁶ Bearce D. H., Bondanella S. 2007. "Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence." *International Organization*. 61(04): 703–33.

²⁰⁷ Datta M. N. 2009. "The Decline of America's Soft Power in the United Nations." *International Studies Perspectives*. 10(3), pp. 4-5.

²⁰⁸ Bratersky M., Kutyrev G. 2019. "BRICS and the Evolving Russia–India–China Security Agenda." *Strategic Analysis*. 43(6): 597–619.

²⁰⁹ Radin A., Scobell A., Treyger E., Williams J.D., Ma L., Shatz H.J., Zeigler S.M., Han E., Reach C. 2021. *China–Russia Cooperation*. 149–53.. Santa Monica: RAND.

più approfondita con la Cina per rafforzare la propria sfera di influenza eurasiatica e ha avviato partnership strategiche in America Latina e Africa²¹⁰. Più recentemente, sono emerse preoccupazioni circa il fatto che le coalizioni anti egemoniche possano portare a una governance globale frammentata, con potenze non occidentali che stabiliscono le proprie regole, istituzioni e valute di potere uniche²¹¹. L'insoddisfazione di Cina e Russia per il ruolo degli Stati Uniti nella crisi finanziaria globale, unita alla frustrazione per la lentezza delle riforme istituzionali internazionali, ha spinto questi stati a stabilire nuovi accordi di governance finanziaria in cui svolgono ruoli di primo piano²¹². Il successo del lancio della Banca asiatica per gli investimenti nelle infrastrutture, guidata dalla Cina, e l'esercizio della politica finanziaria collettiva dei BRICS hanno sollevato interrogativi sulla possibile comparsa di un sistema parallelo di governance non solo nel contesto finanziario, ma anche più in generale.

L'importanza sistemica del partenariato Cina-Russia ha portato gli studiosi a ripensare l'applicazione delle teorie internazionali esistenti per spiegare le interazioni tra queste due potenze²¹³. Mentre alcuni suggeriscono che il loro partenariato sia simile a un'alleanza e che offra una nuova forma di cooperazione incentrata sullo sviluppo, altri ne mettono in dubbio la solidità e la longevità futura²¹⁴. Infine, gli studiosi si chiedono se non vi sia "una nuova Guerra Fredda" dato il "triangolo strategico USA-Cina-Russia" e le sue dinamiche controverse²¹⁵. Mentre le discussioni su questa relazione triangolare scatenano dibattiti sul nuovo comportamento del blocco, recenti ricerche suggeriscono che la polarità internazionale ha perso importanza rispetto agli ultimi due

²¹⁰ Ambrosio T. 2005. *Challenging American Global Preeminence: Russia's Quest for Multipolarity*. Aldershot: Ashgate.

²¹¹ Stuenkel O. 2020. *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham, United States: Lexington Books.

²¹² Roberts C. A., Armijo L. E., Katada S. N. 2018. *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford: Oxford University Press.

²¹³ Yoder B.K. 2022. *The United States and Contemporary China–Russia Relations*. Cham: Palgrave MacMillan.

²¹⁴ Moore G. J. 2022. "China, Russia and the United States: Balance of Power or National Narcissism?." In *The United States and Contemporary China–Russia Relations: Theoretical Insights and Implications*. B Yoder 55–77.. Cham: Springer International Publishing.

²¹⁵ Feng H. 2022. "Partnering Up in the New Cold War? Explaining China–Russia Relations in the Post-Cold War Era." In *The United States and Contemporary China–Russia Relations: Theoretical Insights and Implications*. Yoder B. 79–104.. Cham: Springer International Publishing.

secoli. Questo cambiamento è attribuito alla diffusione del potere e alla capacità delle potenze regionali e dei piccoli stati di gestire le rivalità ed evitare di essere cooptati dalle grandi potenze²¹⁶.

Nonostante la proliferazione di letteratura sul triangolo Stati Uniti-Russia-Cina, gli studi esistenti non dimostrano empiricamente se queste tensioni contribuiscano a più ampi riallineamenti all'interno delle Nazioni Unite o quali siano le loro implicazioni per gli altri membri. Tuttavia, la letteratura contemporanea fornisce importanti spunti sulle fratture all'interno delle Nazioni Unite, sull'ascesa di nuove potenze e sul loro comportamento di voto, nonché sulla rilevanza dei gruppi di affinità.

Prima del crollo dell'Unione Sovietica, come sosteneva Alker, le fratture Est-Ovest "dominavano la maggior parte delle questioni sottoposte alle Nazioni Unite, ad eccezione delle questioni di bilancio. Certe relazioni commerciali, di aiuti esteri e/o militari – ovvero con gli Stati Uniti o l'Unione Sovietica – servono da indicatori della posizione degli stati rispetto ai due blocchi"²¹⁷. Nel mondo post-Guerra Fredda, Kim e Russett osservarono nuovi allineamenti (con la maggior parte dell'Europa orientale che ora votava a favore piuttosto che contro le posizioni dell'Europa occidentale), la crescente divisione tra nazioni più ricche e più povere e la nuova importanza delle questioni Nord-Sud a lungo termine²¹⁸. Analogamente, Pauls e Cranmer sostenevano che il divario tra paesi sviluppati e sottosviluppati fosse un "modello persistente nelle prese di posizione internazionali, rotto solo occasionalmente quando il resto del mondo si schierava contro gli Stati Uniti"²¹⁹.

Nel suo studio "*Resisting the Lonely Superpower*", che esaminava il voto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite negli anni '90, Voeten ha sostenuto che gli Stati Uniti hanno intrapreso una "svolta unilateralista" e che "un diffuso sostegno straniero alla posizione statunitense su questioni di

²¹⁶ Græker N., Heurlin B., Wæver O., Wivel A. 2022. "Introduction: Understanding Polarity in Theory and History." In *Polarity in International Relations: Past, Present, Future*. Græker N., Heurlin B., Wæver O., Wivel A.. 1–20.. Cham: Springer International Publishing.

²¹⁷ Alker H. R. 1964. "Dimensions of Conflict in the General Assembly." *American Political Science Review*. 58(3), pp. 654-655.

²¹⁸ Kim S. Y., Russett B. 1996. "The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly." *International Organization*. 50(4), p. 629.

²¹⁹ Pauls S. D., Cranmer S. J. 2017. "Affinity Communities in United Nations Voting: Implications for Democracy, Cooperation, and Conflict." *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 484, p. 438.

interesse globale è diventato alquanto raro nel corso del periodo successivo alla Guerra Fredda"²²⁰. L'analisi di Binder e Payton dei dati sul voto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite tra il 1992 e il 2011 supporta questa argomentazione²²¹. Ha rilevato che gli stati del G7 hanno mostrato un alto livello di coesione di voto, ma che c'era un divario crescente tra gli Stati Uniti, che votavano costantemente insieme al Canada, ad alcuni piccoli stati insulari e a Israele, e i restanti membri del G7 che si allineavano con la maggioranza degli stati membri delle Nazioni Unite. Una ricerca recente ha esaminato l'allineamento del voto tra gli Stati Uniti e il gruppo BRICS durante il periodo 2010-2020. Lo studio ha scoperto che prima del 2017 la Russia aveva dimostrato la più alta frequenza di allineamento al voto degli Stati Uniti (oltre il 30% delle volte), mentre i casi in cui la Cina aveva votato con gli Stati Uniti avevano raggiunto un minimo storico nel 2010, scendendo dal 30% del 2018 al 19% del 2020²²².

Il rafforzamento del partenariato Russia-Cina è in linea con il crescente comportamento di blocco dei paesi BRICS. Ferdinand ha dimostrato un livello significativo e crescente di coesione tra i paesi BRICS esaminando il loro comportamento di voto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tra il 1974 e il 2011²²³. L'analisi di Binder e Payton sui voti delle potenze emergenti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tra il 1992 e il 2011 ha rilevato una notevole convergenza tra le potenze emergenti su tutte le questioni, suggerendo la formazione di un blocco in opposizione alle potenze consolidate²²⁴. Tuttavia, lo studio di Hooijmaaijers e Keukeleire sul comportamento di voto dei paesi BRICS all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tra il 2006 e il 2014 non ha riscontrato alcun aumento sistematico della coesione di voto dall'inizio delle consultazioni del gruppo nel 2006²²⁵. Dijkhuizen e Onderco hanno sottolineato che nessuna singola risoluzione all'interno

²²⁰ Voeten E. 2004. "Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance." *The Journal of Politics*. 66(3), p. 729.

²²¹ Binder M., Payton A. L. 2022. "With Frenemies Like These: Rising Power Voting Behavior in the UN General Assembly." *British Journal of Political Science*. 52(1): 381–98.

²²² Tan X., Shaikh Z., Mello A., Creed F. 2021. "The UN General Assembly Voting Coincidence and Clustering Analysis." *2021 IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*. (December): 6035-6037.

²²³ Ferdinand P. 2014. "Rising Powers at the UN: An Analysis of the Voting Behaviour of BRICS in the General Assembly." *Third World Quarterly*. 35(3): 376–91.

²²⁴ Binder M., Payton A. L. 2022. "With Frenemies Like These: Rising Power Voting Behavior in the UN General Assembly." *British Journal of Political Science*. 52(1): 381–98.

²²⁵ Hooijmaaijers B., Keukeleire S. 2016. "Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006–2014: A BRICS Too Far?" *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 22(3): 389–408.

dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è stata sponsorizzata da tutti i membri dei BRICS²²⁶. Gli studiosi hanno attribuito la crescente convergenza tra i paesi BRICS e la loro insoddisfazione nei confronti dell'ordine guidato dagli Stati Uniti a vari fattori. Tra questi, la crescita economica e la ricerca di uno status delle potenze emergenti, il perseguimento da parte degli Stati Uniti di politiche di sicurezza unilaterali, le iniziative di cambio di regime e la promozione di una governance democratica, che minaccia la sopravvivenza politica dei leader autocratici²²⁷.

Ciò detto, Thompson et al. hanno sostenuto che le votazioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite tra il 1946 e il 2015 hanno mostrato un'ampia distribuzione delle preferenze di voto e non hanno indicato alcuna particolare affinità verso gli Stati Uniti o la Russia²²⁸. Allo stesso tempo, la Cina ha sfruttato i suoi legami diplomatici ed economici con il gruppo G-77 per influenzare le decisioni di voto dei suoi membri all'interno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite²²⁹. Infine, i critici degli studi basati sul voto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sottolineano che le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite non sono vincolanti e che le grandi potenze e i rivali strategici forniscono aiuti finanziari per influenzare i voti dei paesi poveri e rimodellare le norme²³⁰.

Nel complesso, mentre la crescente letteratura Cina-Russia-USA suggerisce il rinnovarsi di tensioni simili a quelle della Guerra Fredda, gli studi quantitativi sulla politica di gruppo nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite forniscono evidenze contrastanti su quali fratture siano le più evidenti. Inoltre, non analizzano il triangolo Cina-Russia-USA in relazione alle preferenze politiche degli altri Stati. Questo, a sua volta, crea una mancanza di comprensione del comportamento della maggior parte degli Stati quando gli Stati Uniti si trovano in disaccordo politico con Cina e Russia.

²²⁶ Dijkhuizen F., Onderco M. 2019. "Sponsorship Behaviour of the BRICS in the United Nations General Assembly." *Third World Quarterly*. 40(11): 2035–51.

²²⁷ Feng H. 2022. "Partnering Up in the New Cold War? Explaining China–Russia Relations in the Post-Cold War Era." In *The United States and Contemporary China–Russia Relations: Theoretical Insights and Implications*. Yoder B. 79–104.. Cham: Springer International Publishing.

²²⁸ Thompson W.R., Sakuwa K., Suhas P.H. 2021. "Rivalry Attributes and Foreign Policy Alignment Explaining Rivalry De-Escalation via UNGA Voting Patterns." In *Analyzing Strategic Rivalries in World Politics*, edited by Thompson W. R., Sakuwa K., Suhas P. H., 221–44.. Singapore: Springer.

²²⁹ Takahashi T. 2021. "Rising and Leading: China with the G77 at the United Nations General Assembly." SSRN 3944408.

²³⁰ Thompson W.R., Sakuwa K., Suhas P.H. 2021. "Rivalry Attributes and Foreign Policy Alignment Explaining Rivalry De-Escalation via UNGA Voting Patterns." In *Analyzing Strategic Rivalries in World Politics*, edited by Thompson W. R., Sakuwa K., Suhas P. H., 221–44.. Singapore: Springer.

3.2 Casi di studio

- **Caso 1 Guerra in Siria**

La guerra civile siriana, iniziata nel 2011, è diventata rapidamente un conflitto internazionale. Gli Stati Uniti e alcuni alleati europei e regionali hanno sostenuto gruppi ribelli e curdi, mentre la Russia ha sostenuto Bashar al-Assad con aiuti politici e, dal 2015, con un intervento militare diretto. La Cina, sebbene meno attiva militarmente, ha difeso la sovranità statale siriana in sede diplomatica, allineandosi alla Russia.

Nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, Russia e Cina hanno posto il veto a più di dieci risoluzioni sulla Siria dal 2011 in poi. Queste risoluzioni includevano:

- sanzioni al regime di Assad;
- condanne per l'uso di armi chimiche;
- proposte di intervento umanitario;
- richieste di indagini indipendenti sui crimini di guerra.

Soft balancing, secondo Pape, è l'uso di strumenti non militari (veto, istituzioni, accordi) da parte di Stati per limitare l'influenza di una potenza egemone, senza sfidarla direttamente sul piano militare²³¹.

Russia e Cina, attraverso il veto, hanno impedito agli Stati Uniti e ai loro alleati di ottenere un mandato multilaterale legittimante per agire in Siria (come avvenuto in Libia nel 2011).

«Il caso siriano è emblematico di come Mosca e Pechino abbiano riscoperto l'efficacia del veto per difendere un ordine internazionale alternativo, centrato sulla sovranità statale e sul non intervento»²³².

In quanto a motivazioni strategiche e ideologiche:

²³¹ Pape, R. A. (2005). *Soft Balancing against the United States*. *International Security*, 30(1), 7–45.

²³² Krickovic, A. (2016). *When Interdependence Produces Conflict: US–Russia Relations after the Cold War*. *International Politics*, 53(3), pp. 348–373.

- Russia: difesa dei propri interessi geopolitici (accesso al Mediterraneo, influenza in Medio Oriente, opposizione al regime change);
- Cina: principio della non ingerenza e paura del “precedente libico”, dove un mandato ONU umanitario si trasformò in intervento militare per abbattere Gheddafi.

Entrambi i paesi condividono un interesse nel contrastare l'unilateralismo occidentale e nel preservare un ordine internazionale più “sovranista”.

Le implicazioni per l'ONU e l'ordine globale:

- il Consiglio di Sicurezza è rimasto paralizzato, incapace di intervenire efficacemente nel conflitto siriano;
- gli USA e i loro alleati hanno agito fuori dal quadro dell'ONU, riducendo l'autorità dell'organizzazione;
- la legittimità dell'ONU come foro per risolvere crisi internazionali è stata indebolita dal blocco sino-russo.

«Il *soft balancing* ha contribuito a uno stallo sistemico, evidenziando l'emergere di un sistema multipolare frammentato»²³³.

Il caso siriano illustra come il veto nel Consiglio di Sicurezza sia diventato uno strumento centrale di *soft balancing*. Russia e Cina, pur evitando lo scontro militare diretto con gli Stati Uniti, hanno efficacemente neutralizzato gli strumenti multilaterali dell'Occidente, contestando la legittimità dell'interventismo umanitario e difendendo un ordine internazionale più centrato sulla sovranità statale. Questo caso conferma l'emergere di un sistema internazionale multipolare, ma frammentato, in cui le grandi potenze usano le istituzioni internazionali come arene di competizione strategica.

● **Caso 2 Invasione dell'Ucraina**

Dopo l'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022, la Russia ha intrapreso un percorso di crescente disallineamento e isolazionismo rispetto all'ordine internazionale liberale. Questo processo si è manifestato attraverso l'allontanamento dalle istituzioni occidentali, il rafforzamento di legami con potenze revisioniste e l'adozione di una narrativa ideologica che giustifica l'autarchia e l'opposizione all'Occidente.

²³³ Datta, M. K. (2009). *The US and the Multilateral Use of Force: A Study in Soft Balancing*. *Political Science Quarterly*, 124(2), 229–253.

L'invasione dell'Ucraina ha segnato una frattura definitiva tra la Russia e l'Occidente. Le sanzioni economiche imposte da Stati Uniti, Unione Europea e altri paesi hanno colpito settori chiave dell'economia russa, isolandola dai mercati finanziari internazionali e limitando l'accesso a tecnologie avanzate. In risposta, Mosca ha cercato di rafforzare i legami con paesi non occidentali, come Cina, Iran e Corea del Nord, creando una rete di cooperazione economica e militare alternativa.

La Russia ha adottato una strategia di isolazionismo tecnologico, promuovendo lo sviluppo di tecnologie domestiche e limitando la dipendenza da fornitori occidentali. Questo approccio si è tradotto in investimenti in settori come l'intelligenza artificiale, la cybersicurezza e l'industria della difesa, con l'obiettivo di garantire l'autosufficienza tecnologica e ridurre la vulnerabilità alle sanzioni.

Il governo russo ha intensificato la propaganda interna per giustificare l'isolamento internazionale e consolidare il consenso domestico. Attraverso il controllo dei media e la repressione del dissenso, il Cremlino ha promosso una narrativa che dipinge l'Occidente come una minaccia esistenziale e presenta la Russia come baluardo dei valori tradizionali e della sovranità nazionale²³⁴.

Il disallineamento e l'isolazionismo della Russia post-2022 rappresentano una sfida significativa per l'ordine internazionale. La combinazione di sanzioni economiche, isolamento tecnologico e narrativa ideologica ha spinto Mosca a cercare nuove alleanze e a ridefinire il proprio ruolo nel sistema globale. Questa evoluzione richiede una risposta coordinata da parte della comunità internazionale per affrontare le implicazioni geopolitiche e garantire la stabilità e la sicurezza a livello globale.

● **Caso 3 Crisi in Medio Oriente**

Le divergenze tra Stati Uniti, Cina e Russia in merito alla crisi israelo-palestinese si sono manifestate chiaramente nel contesto delle votazioni al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, evidenziando profonde fratture geopolitiche e strategiche²³⁵.

Il 22 marzo 2024, una risoluzione proposta dagli Stati Uniti al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che chiedeva un cessate il fuoco immediato e prolungato a Gaza, è stata bloccata dal veto di Russia e

²³⁴ https://www.atlanticcouncil.org/content-series/russia-tomorrow/reluctant-consensus-war-and-russias-public-opinion/?utm_source. Consultato il 10/05/2025.

²³⁵ Euronews. (22 marzo 2024). *Il veto di Russia e Cina sulla risoluzione Usa per il cessate il fuoco a Gaza*. https://www.internazionale.it/ultime-notizie/2024/03/22/israele-palestina-gaza-veto-risoluzione-onu-tregua?utm_source. Consultato il 10/05/2025.

Cina. Il testo aveva ottenuto 11 voti favorevoli, tre contrari (Russia, Cina e Algeria) e un'astensione (Guyana)²³⁶.

L'ambasciatrice statunitense all'ONU, Linda Thomas-Greenfield, ha criticato il veto, affermando che "Russia e Cina non vogliono condannare Hamas per gli attacchi del 7 ottobre" e che il loro rifiuto era motivato da considerazioni politiche piuttosto che umanitarie²³⁷.

Dal canto loro, Russia e Cina hanno giustificato il veto sostenendo che la risoluzione americana era ambigua e sbilanciata. L'ambasciatore russo all'ONU, Vassily Nebenzia, ha dichiarato che il testo "dà a Israele la luce verde per un attacco a Rafah" e che non si poteva permettere al Consiglio di Sicurezza di diventare uno strumento delle politiche statunitensi in Medio Oriente²³⁸.

Gli Stati Uniti hanno storicamente sostenuto Israele, considerandolo un alleato strategico in Medio Oriente. Tuttavia, l'amministrazione Biden ha mostrato segnali di crescente preoccupazione per l'escalation del conflitto e l'impatto umanitario a Gaza. Nonostante ciò, Washington ha posto il veto a precedenti risoluzioni che chiedevano un cessate il fuoco immediato, sostenendo che tali misure avrebbero potuto compromettere i negoziati per il rilascio degli ostaggi²³⁹.

La Cina ha adottato una posizione che si potrebbe definire di "neutralità anti-occidentale", cercando di bilanciare i propri interessi strategici ed economici nella regione. Pechino ha evitato di condannare esplicitamente Hamas e ha sottolineato la necessità di garantire i diritti del popolo palestinese, proponendosi come mediatore imparziale nel conflitto²⁴⁰.

La Russia ha criticato apertamente le operazioni militari israeliane a Gaza, paragonando il blocco della Striscia all'assedio di Leningrado durante la Seconda Guerra Mondiale. Mosca ha accusato gli Stati Uniti di aver fallito nella diplomazia e ha ospitato delegazioni di Hamas, cercando di rafforzare la propria influenza nel mondo arabo e di posizionarsi come attore chiave nella risoluzione del conflitto.

Le divergenze tra le grandi potenze al Consiglio di Sicurezza dell'ONU riflettono una crescente polarizzazione nel sistema internazionale. Il veto di Russia e Cina alla risoluzione statunitense evidenzia non solo differenze di approccio al conflitto israelo-palestinese, ma anche una

²³⁶ Il Post. (22 marzo 2024). *Al Consiglio di Sicurezza dell'ONU Cina e Russia hanno messo il veto a una risoluzione degli Stati Uniti su Gaza*. https://www.lifegate.it/nazioni-unite-boccia-usa?utm_source. Consultato il 10/05/2025.

²³⁷ Ibidem

²³⁸ ANSA. (22 marzo 2024). *Veto di Russia e Cina alla risoluzione Usa all'Onu su Gaza*

²³⁹ ISPI. (27 ottobre 2023). *USA, Cina, Russia e gli altri: come si schiera il mondo nella guerra Hamas-Israele*.

²⁴⁰ Ibidem

competizione più ampia per l'influenza globale. Queste dinamiche complicano gli sforzi multilaterali per una risoluzione pacifica e sottolineano la necessità di un dialogo più inclusivo e rappresentativo a livello internazionale²⁴¹.

3.3 Coerenza strategica vs. divergenze nelle decisioni di voto

Analizzare la politica di blocco, in cui alcuni stati votano costantemente come un'unità su tutte o su particolari tipi di questioni, implica l'esame delle principali fratture tra gli stati²⁴². Nel contesto di questo studio, implica la comprensione dell'"affinità" tra gli stati, ovvero la somiglianza delle loro preferenze politiche inferite²⁴³. Utile è la letteratura che indaga la composizione delle "comunità di affinità" degli Stati Uniti e di Cina-Russia, comunità in cui gli stati articolano preferenze politiche simili alle loro attraverso il loro comportamento di voto²⁴⁴.

Le comunità di co-voto forniscono la base per la costruzione di coalizioni e livelli più elevati di cooperazione, limitando al contempo le interazioni tra gli stati. Segnalano la cooperazione all'interno del gruppo e hanno effetti sulla reputazione, e non solo riflettono le posizioni nazionali, ma potrebbero anche guidare importanti risultati internazionali²⁴⁵.

Studi precedenti hanno identificato gli Stati Uniti come un caso anomalo relativamente ampio nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, definiti una "superpotenza solitaria" durante il periodo successivo alla Guerra Fredda²⁴⁶. Appartengono inoltre a un piccolo gruppo di stati con diritto di voto condiviso²⁴⁷.

²⁴¹ Euronews. (22 marzo 2024). *Il veto di Russia e Cina sulla risoluzione Usa per il cessate il fuoco a Gaza*. [Sky TG24+4euronews+4euronews+4](#)

²⁴² Ball M. M. 1951. "Bloc Voting in the General Assembly." *International Organization*. 5(1): 3–31

²⁴³ Signorino C. S., Ritter J. M. 1999. "Tau-b or not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions." *International Studies Quarterly*. 43(1): 115–44.

²⁴⁴ Pauls S. D., Cranmer S. J. 2017. "Affinity Communities in United Nations Voting: Implications for Democracy, Cooperation, and Conflict." *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 484: 428–39.

²⁴⁵ Ibidem

²⁴⁶ Voeten E. 2004. "Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance." *The Journal of Politics*. 66(3), p. 47.

²⁴⁷ Pauls S. D., Cranmer S. J. 2017. "Affinity Communities in United Nations Voting: Implications for Democracy, Cooperation, and Conflict." *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 484: 428–39.

Cina e Russia si sono impegnate attivamente nella definizione dell'agenda dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e nella mobilitazione di altri stati attorno ai propri interessi. La crescente imprenditorialità politica della Cina nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ne è un esempio²⁴⁸. Tra il 2000 e il 2020, la Cina è stata il principale sponsor delle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 3 e la maggior parte delle risoluzioni da essa sponsorizzate sono state approvate senza contestazioni²⁴⁹. Anche la Russia ha strategicamente costruito un sostegno per le proprie posizioni nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ciò include i suoi sforzi per coinvolgere nuovamente e influenzare il blocco elettorale critico di quarantanove stati subsahariani²⁵⁰.

Per quanto riguarda altri fattori che determinano gli allineamenti di voto nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ricerche precedenti suggeriscono che lo sviluppo economico influenza le preferenze politiche e che i paesi poveri hanno forti interessi che si scontrano con gli obiettivi degli Stati Uniti²⁵¹. All'interno del sistema delle Nazioni Unite, la principale coalizione negoziale dei paesi in via di sviluppo è il G-77, che ha dimostrato solidarietà ma ha anche aumentato le tensioni interne negli ultimi decenni²⁵². A differenza di Stati Uniti e Russia, la Cina è elencata sul sito web del G-77 (2022) come membro. Tuttavia, il Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese (2021) non considera la Cina un membro del G-77, ma sostiene gli sforzi del gruppo per promuovere l'istituzione di un nuovo ordine economico internazionale e lo sviluppo socioeconomico dei paesi in via di sviluppo²⁵³.

Come discusso in precedenza, Cina e Russia hanno rafforzato la loro cooperazione all'interno delle istituzioni regionali e transregionali, in particolare SCO e BRICS. Hanno avviato un ampio coordinamento politico che abbraccia questioni politiche, economiche e di sicurezza e hanno

²⁴⁸ Oertel J. 2015. *China and the United Nations*. London, United Kingdom: Bloomsbury Publishing.

²⁴⁹ Taskinen M-M. 2020. "On Building a Community of Shared Future for the United Nations—Analysis on China's Performance in the United Nations General Assembly 2013–2018." *Masters Dissertation*. University of Helsinki, p. 39.

²⁵⁰ Van Uden M. 2020. "'Pulling the Strings' within the General Assembly." *Atlantisch Perspectief*. 44(1 (Special Edition: Putin's Russia)): 25–29.

²⁵¹ Carter D. B., Stone R. W. 2015. "Democracy and Multilateralism: The Case of Vote Buying in the UN General Assembly." *International Organization*. 69(1): 1–33.

²⁵² Vihma A., Mulugetta Y., Karlsson-Vinkhuyzen S. 2012. "Negotiating Solidarity? The G77 Through the Prism of Climate Change Negotiations." *Global Change, Peace & Security*. 23(3): 315–34.

²⁵³ Takahashi T. 2021. "Rising and Leading: China with the G77 at the United Nations General Assembly." SSRN 3944408.

utilizzato queste istituzioni per promuovere i loro programmi politici e bilanciare leggermente gli Stati Uniti²⁵⁴. Mentre la Russia inizialmente percepiva il triangolo RIC come il miglior contrappeso agli Stati Uniti, la cooperazione RIC è stata lenta a svilupparsi. Ciononostante, Russia e Cina hanno plasmato la SCO, che è stata co-fondata nel 2001 con Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan. India e Pakistan hanno aderito nel 2017. La SCO ha anche creato una comunità più ampia di osservatori e partner di dialogo, che chiamiamo "*SCO Plus*". Oltre ad aumentare il coordinamento politico all'interno della SCO, Russia e Cina hanno lanciato il gruppo BRIC con India e Brasile nel 2009. Il Sudafrica vi ha aderito alla fine del 2010. In seguito al vertice BRICS del 2022, il gruppo BRICS ha coinvolto tredici paesi "*BRICS Plus*" che cercano di porre lo sviluppo al centro dell'agenda della cooperazione internazionale.

Anche gli studi esistenti identificano l'esistenza di alleanze come un fattore importante: si prevede una maggiore comunanza di voto tra gli alleati. Mentre la Cina ha una tradizione di non impegnarsi in alleanze (ad eccezione delle sue relazioni con la Corea del Nord), la Russia ha coltivato relazioni di alleanza attraverso l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO), e gli Stati Uniti lo hanno fatto attraverso la NATO. Come sostiene Istomin, gli stati membri del CSTO sono più propensi di altri paesi a sostenere la Russia nelle organizzazioni internazionali, inclusa l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e non criticano la Russia quando la loro posizione su questioni controverse differisce da quella russa²⁵⁵. È stato anche riscontrato che gli alleati degli Stati Uniti dimostrano una maggiore affinità verso la posizione degli Stati Uniti²⁵⁶. Tuttavia, durante la presidenza di Donald Trump, i membri della NATO hanno votato in linea con gli Stati Uniti meno spesso, in particolare su argomenti riguardanti il Medio Oriente²⁵⁷.

Alla luce di queste argomentazioni, possiamo ipotizzare che gli Stati che hanno fatto parte di G-77, SCO, SCO Plus, BRICS e BRICS Plus siano più propensi a votare in linea con le posizioni di Cina e Russia e dimostrino nel tempo una minore affinità con le posizioni statunitensi. D'altra parte, gli Stati membri della NATO sono più propensi a votare con gli Stati Uniti, ma questo co-voto si indebolisce nel tempo.

²⁵⁴ Bratersky M., Kutyrev G. 2019. "BRICS and the Evolving Russia-India-China Security Agenda." *Strategic Analysis*. 43(6): 597-619.

²⁵⁵ Istomin I. 2021. "Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances." *International Trends / Mezhdunarodnye protsessy*. 19(1), p. 31.

²⁵⁶ Pauls S. D., Cranmer S. J. 2017. "Affinity Communities in United Nations Voting: Implications for Democracy, Cooperation, and Conflict." *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 484: 428-39.

²⁵⁷ Mosler M., Potrafke N. 2020. "International Political Alignment During the Trump Presidency: Voting at the UN general Assembly." *International Interactions*. 46(3): 481-97.

3.4 Fattori determinanti: interessi nazionali, alleanze e pressioni geopolitiche

A livello globale, secondo lo studio di Dmitry e Papa, il livello di allineamento con le posizioni Cina-Russia è significativamente maggiore rispetto a quello con gli Stati Uniti. In media, gli altri Stati si sono schierati con la posizione statunitense solo nel 14% dei casi nel periodo di 30 anni (1991-2020). Le posizioni statunitensi risultano ancora meno favorevoli tra i Paesi del G-77, SCO, SCO+, BRICS e BRICS+²⁵⁸.

Figura 1. Confronto della concordanza media utilizzando semplici *t*-test²⁵⁹

gruppi di paesi	Accordo di mediazione con gli Stati Uniti (tutte le risoluzioni)			Accordo di mediazione con gli Stati Uniti (solo risoluzioni importanti)		
	All'interno del gruppo	Gruppo esterno	Differenza	All'interno del gruppo	Gruppo esterno	Differenza
G77	0,061	0,334	-0,273***	0,141	0,499	-0,358***
SCO	0,037	0,142	0,105***	0,074	0,247	-0,174***
SCO Plus	0,047	0,148	-0,100***	0,081	0,258	-0,177***
BRICS	0,053	0,140	0,087***	0,081	0,245	-0,163***
BRICS Plus	0,044	0,148	-0,104***	0,097	0,257	-0,160***
NATO	0,369	0,100	0,269***	0,540	0,193	0,347***

p < 0,1, ** *p* < 0,05 e *** *p* < 0,01.

I paesi BRICS si sono allineati con gli Stati Uniti in circa il 5% dei casi, mentre gli altri paesi si sono allineati con la posizione statunitense nel 14% dei casi. Limitando l'analisi alle risoluzioni "importanti", i paesi BRICS si sono allineati con gli Stati Uniti nell'8% dei casi, mentre i paesi non BRICS si sono allineati con la posizione statunitense nel 25% dei casi. In entrambi i casi, le differenze tra le medie sono statisticamente significative al livello di 0,01.

L'allineamento più significativo con gli Stati Uniti è stato osservato, prevedibilmente, tra gli Stati che appartengono alla NATO. In media, i membri della NATO si sono allineati con gli Stati Uniti in circa il 37% delle risoluzioni. Al contrario, i paesi non NATO si sono allineati con la posizione statunitense solo nel 10% dei casi. Sebbene i membri della NATO fossero più fortemente allineati con gli Stati Uniti rispetto ai membri non NATO, è degno di nota che i membri NATO abbiano

²⁵⁸ Dmitriy Nurullayev, Mihaela Papa, Bloc Politics at the UN: How Other States Behave When the United States and China–Russia Disagree, *Global Studies Quarterly*, Volume 3, Issue 3, July 2023, ksad034, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksad034>

²⁵⁹ Ibidem

comunque votato più frequentemente in linea con la posizione sino-russa rispetto a quella statunitense. Limitando l'analisi alle risoluzioni "importanti", gli Stati NATO si sono allineati con gli Stati Uniti nel 54% dei casi, mentre i paesi non NATO si sono allineati con la posizione statunitense nel 19% dei casi. Ancora una volta, le differenze medie sono statisticamente significative al livello di 0,01.

Sebbene le analisi univariate permettano di confrontare agevolmente gli allineamenti di diversi raggruppamenti di Stati, esse non sono in grado di cogliere gli effetti simultanei delle variabili di interesse. Per superare tale limite, sono stati stimati sia modelli di regressione lineare OLS che modelli di regressione logistica (LOGIT), al fine di esaminare come i vari gruppi di Stati si siano allineati in relazione alle divergenze politiche tra Stati Uniti, Cina e Russia²⁶⁰.

La Tabella 1 presenta i livelli di allineamento dei paesi appartenenti al G-77, SCO, SCO Plus, BRICS, BRICS Plus e NATO con le posizioni degli Stati Uniti e con quelle condivise da Cina e Russia. Tali differenze sono ulteriormente approfondite distinguendo tra l'insieme generale delle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e quelle considerate di particolare importanza strategica dagli Stati Uniti.

La letteratura esistente ha sottolineato in modo convincente la rilevanza analitica del partenariato Cina-Russia e del triangolo strategico Stati Uniti-Cina-Russia nell'ambito delle relazioni internazionali contemporanee. Numerosi studi si sono concentrati sulle affinità diadiche tra le grandi potenze e sul crescente ruolo dei gruppi emergenti nel sistema globale, ma non hanno ancora indagato in maniera sistematica in che misura gli altri Stati si allineino con tali potenze nei momenti di disaccordo.

A tale proposito, è stato formulato il seguente interrogativo: quando Cina e Russia adottano una posizione condivisa contraria a quella statunitense, quale orientamento prevale tra gli altri Stati membri dell'Assemblea Generale?

L'analisi dei dati di voto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel periodo 1991–2020 mostra che la maggioranza degli Stati tende ad allinearsi più frequentemente con le posizioni sino-russe rispetto a quelle degli Stati Uniti. Tale risultato conferma quanto già evidenziato da ricerche precedenti in merito alla relativa "solitudine" degli Stati Uniti all'interno dell'Assemblea, ma al

²⁶⁰ Ibidem

contempo rivela anche la presenza di fratture tra diverse comunità di affinità, sia filo-statunitensi sia filo-sino-russe.

Dal punto di vista concettuale, studi storici hanno descritto le principali linee di frattura dell'Assemblea come bipolari durante la Guerra Fredda (USA vs. URSS), oppure come divisioni tra Nord e Sud del mondo nel periodo successivo. La letteratura più recente riconosce il ruolo delle potenze emergenti come coalizioni antiegeemoniche, ma rimane incerta circa la coesione del loro comportamento di voto. Pur essendo comune riferirsi all'attuale contesto come a una "nuova Guerra Fredda", mancano ancora prove empiriche conclusive in grado di chiarire come si articolino i disaccordi tra grandi potenze all'interno di un contesto multilaterale universale quale l'Assemblea Generale.

Su un piano temporale, si osserva che l'affinità pro-sino-russa di gruppi come G-77, SCO e BRICS è aumentata nel tempo, mentre l'affinità dei paesi NATO verso gli Stati Uniti non ha seguito una traiettoria chiara. Ciò suggerisce l'esistenza di una frammentazione crescente lungo linee di blocco, con consolidamento di comportamenti di gruppo che appaiono più radicati in strutture intergovernative informali (es. BRICS, SCO, G77) piuttosto che in alleanze formali come la NATO.

Queste dinamiche alimentano il dibattito sulle potenzialità degli Stati Uniti di rafforzare le proprie reti di affinità oltre l'ambito militare, ad esempio convertendo il G7 in una piattaforma più ampia di influenza politica multilaterale. Dall'altro lato, i dati sembrano suggerire che Cina e Russia ottengano maggiore sostegno all'Assemblea Generale laddove riescano a consolidare gruppi intergovernativi informali operanti su tematiche multiple. Tuttavia, tali risultati sollevano anche interrogativi sul fatto che questa governance informale stia rafforzando il comportamento di blocco, minando la flessibilità originaria di tali strutture.

Nonostante l'identificazione di pattern coerenti nel comportamento di voto post-Guerra Fredda, lo studio evidenzia tre principali aree da approfondire:

1. la causalità: sebbene siano state identificate comunità di affinità attraverso i dati di voto, non è ancora chiaro quanto esse siano il risultato di strategie diplomatiche attive (es. lobbying, pressione economica, relazioni bilaterali) da parte di USA, Cina e Russia, o di dinamiche interne ai gruppi (es. G-77, BRICS). Studi futuri dovrebbero considerare anche reti commerciali, legami di aiuto e frequenze di coordinamento come variabili esplicative;
2. il contenuto dell'agenda ONU: un'analisi sistematica delle tematiche trattate dall'Assemblea consentirebbe di distinguere tra anomalie di voto su questioni specifiche e tendenze coerenti

di allineamento. Ciò potrebbe migliorare la comprensione dei cambiamenti reali nelle preferenze degli Stati²⁶¹;

3. le implicazioni della guerra in Ucraina (2022): l'invasione russa ha profondamente modificato le dinamiche del triangolo strategico. Gli Stati Uniti hanno mobilitato la NATO e gran parte dell'Occidente, mentre la Cina ha lanciato nuove iniziative globali in ambito sicurezza e sviluppo, rafforzando il ruolo di BRICS e SCO. Tali eventi potrebbero ridefinire la politica di gruppo all'interno dell'ONU e rappresentano un filone promettente per la ricerca futura.

²⁶¹ Bailey M. A., Strezhnev A., Voeten E. 2017. "Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data." *Journal of Conflict Resolution*. 61(2): 430–56.

BIBLIOGRAFIA

Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. "Why States Act Through Formal International Organizations." *Journal of Conflict Resolution* 42, no. 1 (1998): 3–32.

Alker H. R. 1964. "Dimensions of Conflict in the General Assembly." *American Political Science Review*. 58(3): 642–57.

Ambrosio T. 2005. *Challenging American Global Preeminence: Russia's Quest for Multipolarity*. Aldershot: Ashgate.

Ball M. M. 1951. "Bloc Voting in the General Assembly." *International Organization*. 5(1): 3–31

Barnett, Michael, and Liv Coleman. "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations." *International Studies Quarterly* 49, no. 4 (2005): 593–619.

Barnett, Michael, and Martha Finnemore. "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations." *International Organization* 53, no. 4 (1999): 699–732.

Bauer, Michael W., and Christoph Knill. *Management Reforms in International Organizations*. Baden-Baden: Nomos, 2007.

Bauer, Michael W., Christoph Knill, and Steffen Eckhard. "International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research." In *International Bureaucracy*, 179–198. London: Palgrave Macmillan, 2017.

Bearce D. H., Bondanella S. 2007. "Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence." *International Organization*. 61(04): 703–33.

Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, and Anna Schreyögg, eds. *International Organizations in Global Environmental Governance*. Vol. 17. London: Routledge, 2009.

Binder M., Payton A. L. 2022. "With Frenemies Like These: Rising Power Voting Behavior in the UN General Assembly." *British Journal of Political Science*. 52(1): 381–98.

Bratersky M., Kutyrev G. 2019. "BRICS and the Evolving Russia–India–China Security Agenda." *Strategic Analysis*. 43(6): 597–619.

Brechin, Steven R., and Gayl D. Ness. "Looking Back at the Gap: International Organizations as Organizations Twenty-Five Years Later." *Journal of International Organizations Studies* 4, no. 1 (2013): 14–39.

Carothers, Thomas, and William Barndt. "Civil Society." *Foreign Policy* 117 (1999): 18–24.

Carter D. B., Stone R. W. 2015. "Democracy and Multilateralism: The Case of Vote Buying in the UN General Assembly." *International Organization*. 69(1): 1–33.

Cassese, Sabino. *Chi governa il mondo*. Bologna: Il Mulino, 2012.

Cooperrider, David L., and William A. Pasmore. "The Organization Dimension of Global Change." *Human Relations* 44, no. 8 (1991): 763–787.

Cortell, Andrew, and Susan Peterson. "Historical Institutionalism and IO Design: A Synthetic Approach to IO Independence." *Conference on Theoretical Synthesis and the Study of International Organization*, February, Washington, DC, 2004.

Datta M. N. 2009. "The Decline of America's Soft Power in the United Nations." *International Studies Perspectives*. 10(3): 265–84.

Datta, M. K. (2009). *The US and the Multilateral Use of Force: A Study in Soft Balancing*. *Political Science Quarterly*, 124(2), 229–253.

De Coning C., Mandrup T., Odgaard L., eds. 2014. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Routledge. United Kingdom

Dmitriy Nurullayev, Mihaela Papa, Bloc Politics at the UN: How Other States Behave When the United States and China–Russia Disagree, *Global Studies Quarterly*, Volume 3, Issue 3, July 2023, ksad034, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksad034>

Dijkhuizen F., Onderco M. 2019. "Sponsorship Behaviour of the BRICS in the United Nations General Assembly." *Third World Quarterly*. 40(11): 2035–51.

Eckhard, Steffen, and Jörn Ege. "International Bureaucracies and Their Influence on Policy-Making: A Review of Empirical Evidence." *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 960–978.

Ege, Jörn, and Michael W. Bauer. "International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective." In *Routledge Handbook of International Organization* (2013): 135–148.

Feng H. 2022. "Partnering Up in the New Cold War? Explaining China–Russia Relations in the Post-Cold War Era." In *The United States and Contemporary China–Russia Relations: Theoretical Insights and Implications*. Yoder B. 79–104.. Cham: Springer International Publishing.

Ferdinand P. 2014. "Rising Powers at the UN: An Analysis of the Voting Behaviour of BRICS in the General Assembly." *Third World Quarterly*. 35(3): 376–91.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887–917.

Gordenker, Leon, and Sanders Paul. "Organization Theory and International Organization." In *International Organization: A Conceptual Approach*, edited by Paul Taylor and A.J.R. Groom, 84–108. New York: Nichols Publishing Co., 1978.

Græker N., Heurlin B., Wæver O., Wivel A. 2022. "Introduction: Understanding Polarity in Theory and History." In *Polarity in International Relations: Past, Present, Future*. Græger N., Heurlin B., Wæver O., Wivel A.. 1–20.. Cham: Springer International Publishing.

Gstöhl, Sieglinde. "Governance Through Government Networks: The G8 and International Organizations." *The Review of International Organizations* 2, no. 1 (2007): 1–37.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

He, Kai. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations* 14, no. 3 (2008): 489–518.

Hooijmaaijers B., Keukeleire S. 2016. "Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006–2014: A BRICS Too Far?" *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 22(3): 389–408.

GINEVRA MATTONI

Hultman, Lisa, Jacob D. Kathman, and Megan Shannon. "United Nations Peacekeeping Dynamics and the Duration of Post-Civil Conflict Peace." *Conflict Management and Peace Science* 33, no. 3 (2016): 231–249.

Hurd Ian, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council* (Princeton University Press, 2008), p. 84.

Istomin I. 2021. "Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances." *International Trends / Mezhdunarodnye protsessy*. 19(1), p. 31.

Jönsson, Christer. "Interorganizational Theory and International Organization." *International Studies Quarterly* 30, no. 1 (1986): 39–57.

Kaja, Ashwin, and Eric Werker. "Corporate Governance at the World Bank and the Dilemma of Global Governance." *The World Bank Economic Review* 24, no. 2 (2010): 171–198.

Keohane, Robert Owen, and Lisa L. Martin. "The Promise of Institutionalist Theory." *International Security* 20, no. 1 (1995): 39–51.

Kim S. Y., Russett B. 1996. "The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly." *International Organization*. 50(4), p. 629.

Kim S.Y. 2020. "Introduction." In *The Political Economy of the BRICS Countries: Volume 2. BRICS and the Global Economy*. xix–xxxviii, edited by Kim S. Y., Singapore: World Scientific.

Krasner, Stephen D., ed. *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.

Krickovic, A. (2016). *When Interdependence Produces Conflict: US–Russia Relations after the Cold War*. *International Politics*, 53(3), pp. 348–373.

Lowe Vaughan et al., *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice Since 1945* (Oxford University Press, 2008), p. 13.

Mearsheimer, John J. "A Realist Reply." *International Security* 20, no. 1 (1995): 82–93.

Mitrany, David. *The Progress of International Government*. Yale University Press, 1933.

GINEVRA MATTONI

Moore G. J. 2022. "China, Russia and the United States: Balance of Power or National Narcissism?." In *The United States and Contemporary China–Russia Relations: Theoretical Insights and Implications*. B Yoder 55–77.. Cham: Springer International Publishing.

Mosler M., Potrafke N. 2020. "International Political Alignment During the Trump Presidency: Voting at the UN general Assembly." *International Interactions*. 46(3): 481–97.

Nielsen, Daniel L., and Michael J. Tierney. "Delegation to Internal Organization: Agency Theory and World Bank Environmental Reform." *International Organization* 57, no. 2 (2003).

Nye J. S. Jr. 2004. *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. London, United Kingdom: Routledge.

Oertel J. 2015. *China and the United Nations*. London, United Kingdom: Bloomsbury Publishing.

O’Leary, Rosemary, and Lisa B. Bingham. *A Manager’s Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks*. Washington, DC: Center for the Business of Government, 2007.

O’Toole Jr, Laurence J. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review* (1997): 45–52.

Pape, R. A. (2005). *Soft Balancing against the United States*. *International Security*, 30(1), 7–45.

Pauls S. D., Cranmer S. J. 2017. "Affinity Communities in United Nations Voting: Implications for Democracy, Cooperation, and Conflict." *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 484: 428–39.

Perrow, Charles. "Economic Theories of Organization." *Theory and Society* 15, no. 1 (1986): 11–45.

Pollack, Mark A. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community." *International Organization* 51, no. 1 (1997): 99–134.

Radin A., Scobell A., Treyger E., Williams J.D., Ma L., Shatz H.J., Zeigler S.M., Han E., Reach C. 2021. *China–Russia Cooperation*. 149–53.. Santa Monica: RAND.

Roberts C. A., Armijo L. E., Katada S. N. 2018. *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford: Oxford University Press.

Rochester, J. Martin. *The United Nations and World Order: Reviving the Theory and Practice of International Organization*. University of Missouri–St. Louis, Center for International Studies, 1989.

Rosenbloom, Paul Simon. “The Chunking of Goal Hierarchies: A Model of Practice and Stimulus-Response Compatibility.” (1983).

Ruggie, John Gerard. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.” *International Organization* 46, no. 3 (1992): 561–598.

Signorino C. S., Ritter J. M. 1999. “Tau-b or not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions.” *International Studies Quarterly*. 43(1): 115–44.

Steven Patton, ‘*The Peace of Westphalia and Its Effects on International Relations, Diplomacy and Foreign Policy*’, *The Histories* 10, no. 1, 2019, 91.

Stone, Randall W. *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*. Cambridge University Press, 2011.

Stuenkel O. 2020. *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham, United States: Lexington Books.

Stutzer, Alois, and Bruno S. Frey. “Making International Organizations More Democratic.” *Review of Law & Economics* 1, no. 3 (2005): 305–330.

Takahashi T. 2021. “Rising and Leading: China with the G77 at the United Nations General Assembly.” SSRN 3944408.

Tan X., Shaikh Z., Mello A., Creed F. 2021. “The UN General Assembly Voting Coincidence and Clustering Analysis.” *2021 IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*. (December): 6035-6037.

Taskinen M-M. 2020. “On Building a Community of Shared Future for the United Nations—Analysis on China’s Performance in the United Nations General Assembly 2013–2018.” *Masters Dissertation*. University of Helsinki, p. 39.

Thompson W.R., Sakuwa K., Suhas P.H. 2021. “Rivalry Attributes and Foreign Policy Alignment Explaining Rivalry De-Escalation via UNGA Voting Patterns.” In *Analyzing Strategic Rivalries in World Politics*, edited by Thompson W. R., Sakuwa K., Suhas P. H., 221–44.. Singapore: Springer.

GINEVRA MATTONI

Trondal, Jarle, Martin Marcussen, Torbjörn Larsson, and Frode Veggeland. “Unpacking International Organisations: The Dynamics of Compound Bureaucracies.” (2013).

Walker, Jack L. “The Diffusion of Innovations Among the American States.” *American Political Science Review* 63, no. 3 (1969): 880–899.

Ward, Michael D., Katherine Stovel, and Audrey Sacks. “Network Analysis and Political Science.” *Annual Review of Political Science* 14 (2011): 245–264.

Wright, Bradley E. *Yearbook of International Organizations*. Union of International Associations (UIA), 2015.

Yoder B.K. 2022. *The United States and Contemporary China–Russia Relations*. Cham: Palgrave MacMillan.

Van Uden M. 2020. “‘Pulling the Strings’ within the General Assembly.” *Atlantisch Perspectief*. 44(1 (Special Edition: Putin’s Russia)): 25–29.

Vihma A., Mulugetta Y., Karlsson-Vinkhuyzen S. 2012. “Negotiating Solidarity? The G77 Through the Prism of Climate Change Negotiations.” *Global Change, Peace & Security*. 23(3): 315–34.

Voeten E. 2004. “Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance.” *The Journal of Politics*. 66(3): 729–54.

SITOGRAFIA

ANSA. (22 marzo 2024). *Veto di Russia e Cina alla risoluzione Usa all'Onu su Gaza*

Dag Hammarskjöld and Un Secretary-General, ‘Address by Secretary-General Dag Hammarskjöld at University of California Convocation, Berkeley, California, Thursday, May 13, 1954, at 10:00 a.m. (Pacific Coast Time)’, 13 May 1954, <https://digitallibrary.un.org/record/1291161>.

Eleanor Roosevelt and the United Nations’, *Bill of Rights Institute*, consultato il 05/05/2025, <https://live-bri-dos.pantheonsite.io/essays/eleanor-roosevelt-and-the-united-nations/>.

Euronews. (22 marzo 2024). *Il veto di Russia e Cina sulla risoluzione Usa per il cessate il fuoco a Gaza*. https://www.internazionale.it/ultime-notizie/2024/03/22/israele-palestina-gaza-veto-risoluzione-onu-tregua?utm_source. Consultato il 10/05/2025.

Il Post. (22 marzo 2024). *Al Consiglio di Sicurezza dell'ONU Cina e Russia hanno messo il veto a una risoluzione degli Stati Uniti su Gaza*. https://www.lifegate.it/nazioni-unite-boccia-usa?utm_source. Consultato il 10/05/2025.

ISPI. (27 ottobre 2023). *USA, Cina, Russia e gli altri: come si schiera il mondo nella guerra Hamas-Israele*.

The Military Staff Committee: A Possible Future Role in UN Peace Operations?', accessed 26 June 2023, <https://archive.globalpolicy.org/component/content/article/199-peacekeeping/40932-themilitary-staff-committee-a-possible-future-role-in-un-peace-operations-.html>.

'The UN during the Cold War: "A Tool of Superpower Influence Stymied by Superpower Conflict"?' , E-International Relations (blog), 10 June 2011, <https://www.e-ir.info/2011/06/10/the-unduring-the-cold-war-a-tool-of-superpower-influence-stymied-by-superpower-conflict/>.

The Veto : Research Report : Security Council Report', consultato il 05/05/2025, <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-veto.php>.

UN General Assembly (20th Sess.: 1965), 'Amendment to Article 109 of the Charter of the United Nations.', 1966, <https://digitallibrary.un.org/record/203695>.

United Nations, 'United Nations Charter (Full Text)', United Nations (United Nations), consultato il 05/05/2025, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

United Nations, 'Preparatory Years: UN Charter History', United Nations (United Nations), consultato il 05/05/2025, <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>

United Nations, 'History of the United Nations', United Nations (United Nations), consultato il 05/05/2025, <https://www.un.org/en/model-united-nations/history-united-nations>.