L'ONU alla prova della storia

Costruire la pace, dalla fine del Secondo conflitto mondiale a oggi

di Maria Cristina Limongelli

Uno degli effetti della Seconda guerra mondiale fu il progressivo sviluppo nei paesi del mondo di un diffuso sentimento internazionalista che finì per ridefinire i loro rapporti, segnando il passaggio da una diplomazia basata sugli interessi nazionali – in assoluta coerenza con l'ordine mondiale nato dal Trattato di Pace di Vestfalia (1648), che sancì il principio della sovranità, originaria e indipendente, dello Stato, posto a fondamento del "diritto internazionale della coesistenza" – a una **diplomazia fondata su obiettivi e regole condivisi**, che ha dato vita al "**diritto internazionale della cooperazione**" (1).
È in questo contesto che le nazioni, decise "a salvare le future generazioni dal flagello della guerra" e "a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo" (2) istituirono l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

La fase preparatoria

Il processo di formazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si sviluppò attraverso tappe storiche precise.

La Carta atlantica (1941)

Il 14 agosto 1941, il presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt e il primo ministro del Regno Unito Winston Churchill, ispirandosi agli ideali del programma in 14 punti del presidente Thomas W. Wilson (1856-1924), stipularono un **atto diplomatico**, che in 8 punti delineava alcuni "principi comuni alla politica nazionale dei rispettivi paesi" su cui fondare la speranza "per un più felice avvenire del mondo" (3). In particolare, l'ottavo punto esprimeva la convinzione comune che, "per ragioni pratiche nonché spirituali, tutte le nazioni del mondo debbano addivenire all'abbandono dell'impiego della forza" e conteneva il riferimento a "un **sistema permanente di sicurezza generale**". La dichiarazione, diffusa per radio, poneva le basi per una nuova fase della cooperazione internazionale, messa a dura prova dal fallimento della Società delle Nazioni, che non era riuscita a scongiurare lo scoppio del secondo conflitto mondiale, dimostrandosi incapace di incidere sugli equilibri internazionali.
La Carta atlantica, atto fondativo dell'alleanza contro il nazifascismo, è considerata alla base dei principi ispiratori dell'ONU e del relativo sistema di sicurezza.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite (1942)

Il 1° gennaio 1942 gli Stati Uniti, a poche settimane dall'attacco di Pearl Harbour e dalla loro entrata in guerra, resero pubblica la "Dichiarazione delle Nazioni Unite", che sanciva per la prima volta l'uso ufficiale del nome "**Nazioni Unite**", coniato da Roosevelt. Il documento – sottoscritto a Washington da USA, Regno Unito, Unione Sovietica e dalla Repubblica di Cina, dalle nazioni del Commonwealth e da numerosi governi in esilio dei paesi occupati dai tedeschi, come il Belgio, la Polonia e i Paesi Bassi – ampliava gli impegni solennemente assunti da Stati Uniti e Regno Unito nella Carta atlantica e attestava la formazione di un fronte solidale tra paesi a vario titolo alleati contro le Potenze dell'Asse e impegnati a non "fare un armistizio o una pace separata con i nemici" (4).

Le Conferenze preparatorie (1943 –1944)

Negli anni a seguire i leader di USA, URSS, Regno Unito e Repubblica di Cina definirono l'architettura generale di una futura organizzazione internazionale.
Nel maggio del 1944 Roosevelt, in un saluto inviato all'Assemblea generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), riunitasi a Filadelfia, espresse la sua fiducia che "l'alleanza delle Nazioni Unite avrà alla fine una nuova agenzia internazionale che collegherà il mondo" (5). Il presidente rese di dominio pubblico il progetto, su cui l'amministrazione americana stava lavorando dal novembre del 1939,

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

finalizzato a non disperdere l'eredità di principi (risoluzione pacifica delle controversie, disarmo, diplomazia aperta) e valori (prevenzione della guerra, cooperazione internazionale, rispetto del diritto internazionale, tutela dei popoli non ancora autonomi) che stavano alla base della Società delle Nazioni.
Nella Conferenza di Dumbarton Oaks (21 agosto-7 ottobre 1944) fu proposto uno schema di struttura istituzionale, con organi esecutivi, assembleari e giudiziari, della futura organizzazione, nonché il riconoscimento del diritto di veto ai membri permanenti del futuro Consiglio di sicurezza, per bilanciare il principio di maggioranza applicato nei processi decisionali e favorire l'adesione all'organizzazione delle principali potenze mondiali. Fu deciso a Dumbarton Oaks anche il nome della futura organizzazione internazionale: "Organizzazione delle Nazioni Unite" (6).
Il documento finale della Conferenza di Yalta, svoltasi dal 4 all'11 febbraio del 1945 tra Churchill, Roosevelt e Stalin, inserì al primo punto del documento finale l'impegno formale a costituire l'Organizzazione delle Nazioni Unite e fissò data e luogo della conferenza: mercoledì 25 aprile 1945 negli Stati Uniti d'America (7).

La fondazione (1945 –1948)

Lo Statuto delle Nazioni Unite
La morte di Roosevelt il 12 aprile 1945 non modificò il calendario della Conferenza di tutte le Nazioni Unite, che fu convocata dal presidente Truman a San Francisco nella data prefissata. Qui, fino al 26 giugno, i delegati delle cinquanta nazioni partecipanti discussero e infine approvarono lo Statuto delle Nazioni Unite, detto anche Carta di San Francisco. I lavori furono suddivisi tra 4 commissioni e 12 comitati tecnici. Furono presentati centinaia di emendamenti all'ordine del giorno ufficiale, formulati sulla base delle proposte definite nella Conferenza di Dumbarton Oaks. Fu Jan Smuts, federmaresciallo del Sudafrica, a proporre e redigere il Preambolo "Noi, popoli delle Nazioni Unite" con cui si apre la Carta (8).
Lo Statuto entrò in vigore il 24 ottobre 1945, dopo la ratifica da parte dei cinque membri fondatori (Cina, Francia, Unione Sovietica, Regno Unito e Stati Uniti), ed è composto da un Preambolo, da 111 articoli suddivisi in 19 capitoli e dallo Statuto della Corte internazionale di giustizia, che ne è parte integrante.
Lo Statuto delle Nazioni Unite è un **trattato internazionale multilaterale**, e all'art. 103 dichiara esplicitamente la "prevalenza assoluta" degli obblighi dello Statuto contratti dai membri delle Nazioni Unite su quelli assunti con qualunque altro accordo internazionale. Secondo la dottrina maggioritaria, esso è dotato di **valenza *quasi costituzionale*** per la funzione che svolge **nell'ambito dell'ordinamento giuridico internazionale** (9).
L'ONU è un'**organizzazione internazionale intergovernativa**, cui lo Statuto ha conferito il fine di "costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento" dei fini dell'Organizzazione (art. 1, par. 4). Alla Corte internazionale di giustizia è riconosciuta, in considerazione proprio dei caratteri che la Carta le ha attribuito, la natura di "soggetto di diritto internazionale […] titolare di diritti ed obblighi internazionali" e "la capacità di far valere i suoi diritti per mezzo di reclami internazionali" (10).
Le finalità e i principi dell'ONU, declinati negli art. 1 e art. 2, formano un assetto interconnesso e circolare coerente al ruolo assegnato all'Organizzazione all'interno della comunità internazionale dagli Stati fondatori.
Il paragrafo 1 dell'art. 1 sancisce il **fine primario** di "**mantenere la pace e la sicurezza internazionale**". Per realizzarlo, l'ONU è chiamata ad assumere un ruolo operativo sia come "centro di coordinamento dell'attività delle nazioni" sia prendendo "efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici […] la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare a una violazione della pace".
Il ricorso "a mezzi pacifici" nella risoluzione delle controversie internazionali e l'astenersi "dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionale" sono i principi cui gli Stati membri devono conformare la propria azione (art. 2). L'uso della forza è consentito solo in casi tassativi di legittima difesa (art. 51) e di "azioni coercitive" di cui all'art. 53. In tutti gli altri casi, gli Stati membri rinunciano a farsi giustizia da soli (autotutela) in cambio di un **sistema di sicurezza collettiva** con a capo il Consiglio di sicurezza.
Nei paragrafi 2 e 3 dell'art. 1 si tracciano le linee guida dell'azione dell'Organizzazione per il conseguimento del fine primario. Il par. 2 individua nelle "relazioni amichevoli" tra le nazioni, "fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto–decisione dei popoli", lo **strumento preventivo** in grado di

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

ridurre tensioni politiche e territoriali, premesse ricorrenti dei conflitti tra Stati. La Carta, a rafforzamento di tale fine, non esita a inserire tra i principi il divieto alle Nazioni Unite di "intervenire in questioni che attengono esclusivamente alla competenza interna di uno Stato" (art. 2, par. 7), in coerenza con il "principio della sovrana eguaglianza" di tutti gli Stati (art. 2, par. 1).
Il par. 3, promuovendo la "**cooperazione internazionale**", definisce lo **strumento fondamentale** per la "soluzione dei problemi internazionali" di qualsiasi natura e per "promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" senza discriminazioni.
Per favorire la cooperazione, agli Stati membri viene imposto di adempiere in buona fede agli impegni assunti (art. 2, par. 2) nel rispetto del principio generale del diritto internazionale **pacta sunt servanda**; di dare assistenza alle Nazioni Unite e di astenersi dal dare assistenza a Stati contro cui le Nazioni Unite intraprendono un'azione preventiva o coercitiva (art. 2, par. 5); di "fare in modo che gli Stati che non sono membri agiscano in conformità" con i principi dell'Organizzazione, se necessario per il mantenimento "della pace e della sicurezza internazionale" (art. 2, par. 6).

La struttura dell'ONU
Per attuare i suoi obiettivi, l'Organizzazione aveva bisogno di una struttura organizzativa dotata di organi ed enti. Lo Statuto istituì **sei organi principali** (l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria, il Segretariato e la Corte internazionale di giustizia), supportati da:

- **organi sussidiari** (art. 7) come l'UNICEF (1946) e l'UNHCR (1950), non dotati di personalità giuridica distinta dall'ONU;
- **istituti specializzati o agenzie** (art. 57), organizzazioni internazionali autonome collegate all'ONU tramite accordi di coordinamento operativi, per lo più, in settori che richiedono un'elevata competenza tecnica. Tra questi ci sono l'ILO, istituita nel 1919; il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, le due principali istituzioni finanziarie internazionali definite nel 1944 durante gli accordi di Bretton Wood; l'UNESCO (1945); la FAO (1946); e l'Organizzazione mondiale della sanità (1948).

Gli strumenti per il mantenimento della pace
Nei capitoli VI e VII, lo Statuto definì gli **strumenti specifici per il mantenimento della pace**, dividendoli in due categorie:

- gli strumenti attraverso cui perseguire la "**soluzione pacifica delle controversie**" (capitolo VI), quali negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato e ricorsi alla giustizia internazionale;
- le "azioni utili in caso di minaccia alla pace, di violazione della pace e di aggressione" (capitolo VII).

In caso di insuccesso dei "mezzi pacifici" fu affidata al Consiglio di sicurezza la competenza a individuare l'azione più adeguata a pervenire a una soluzione, ricorrendo a "**misure coercitive non implicanti l'uso della forza** […] per dare effetto alle sue decisioni", tra cui sanzioni economiche, embarghi commerciali, interruzione delle comunicazioni e rottura delle relazioni diplomatiche (art.41), e/o **azioni implicanti l'uso della forza** attraverso il ricorso a forze militari messe a disposizione dagli Stati membri (caschi blu) e/o da organizzazioni regionali, come la NATO.
Lo Statuto aggiunse, inoltre, tra gli strumenti per il mantenimento della pace, la "**cooperazione internazionale economica e sociale**" (capitoli IX e X), individuando nello sviluppo economico e sociale la condizione necessaria per avere rapporti pacifici e amichevoli fra le nazioni (art. 55) e a tal fine istituì il Consiglio economico e sociale (capitolo X). Le azioni in campo economico e sociale di cui l'Organizzazione si è fatta carico in più di ottant'anni di attività hanno riguardato, nell'immediato secondo dopoguerra, prioritariamente la ricostruzione dell'Europa, e nei decenni successivi, a seguito del processo di decolonizzazione, i Paesi in via di sviluppo. Nel 1956 fu istituito l'UNDP (United Nations Development Programme): l'agenzia, specializzata nel finanziamento di progetti di sviluppo e di cooperazione, oggi opera in circa 170 paesi e territori, contribuendo a sradicare la povertà, ridurre le disuguaglianze e l'esclusione e rafforzare la resilienza dei paesi.

La Dichiarazione universale dei diritti umani
Nello Statuto sono esplicitati sia l'impegno collettivo di "promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (art. 1, par. 3), come già evidenziato, sia i compiti riconosciuti al

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

Consiglio economico e sociale di "fare raccomandazioni" (art. 62 paragrafo 2) e di istituire Commissioni (art. 68) a tal fine.
La redazione di una Dichiarazione dei diritti umani fu tra i primi atti compiuti dal Consiglio economico e sociale, che iniziò i lavori preparatori il 15 aprile 1946, istituendo un primo gruppo di lavoro guidato da Eleanor Roosevelt. Il 21 giugno 1946 il Consiglio nominò la Commissione per i diritti umani, presieduta sempre da E. Roosevelt, con l'obiettivo di redigere un testo che definisse un "**ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni**" (11).
La Commissione presentò il documento finale all'Assemblea generale, che durante la sua terza sessione plenaria, tenutasi a Parigi il 10 dicembre 1948, approvò ufficialmente con 48 voti a favore e otto astensioni (Arabia Saudita, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Repubblica del Sudan, Ucraina, Unione Sovietica) la **Dichiarazione universale dei diritti umani** con la Risoluzione 217 A (III).
La Dichiarazione **non è un trattato** legalmente vincolante di per sé, ma ha gettato le **basi per l'intera architettura internazionale dei diritti umani**, ispirando le carte costituzionali di paesi di nuova indipendenza, modificando le legislazioni nazionali in materia di diritti umani e portando nel giro di pochi anni all'emanazione di convenzioni volte a rafforzare la difesa dei diritti umani in ambiti specifici, come la Convenzione per la prevenzione e punizione del reato di genocidio (1948), la Convenzione per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione (1950), la Convenzione sullo status di rifugiato (1951), la Convenzione sui diritti politici delle donne (1953).
Il processo di internazionalizzazione dei diritti umani attuato dall'ONU ha consentito non solo il loro riconoscimento giuridico internazionale, ma anche l'affermazione del principio della **interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani** (civili, politici, economici, sociali e culturali), individuali e collettivi, creando un sistema di tutela che ha fatto da modello per organizzazioni intergovernative a livello regionale, come il Consiglio d'Europa, che approvò la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nel 1950 e l'Unione Africana, che adottò la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel 1981.

Il percorso istituzionale delle Nazioni Unite

L'ONU nel mondo bipolare

L'ordine mondiale emerso dalla Conferenza di San Francisco affrontò subito una serie di sfide, in gran parte causate dalla divisione bipolare prodotta dalla Guerra fredda (1947–1991) e da crisi geopolitiche che misero a dura prova la pace e la sicurezza internazionale. L'ONU dovette misurare le sue **reali capacità** di perseguire i fini per i quali era stata fondata e l'efficacia degli strumenti di cui poteva avvalersi in base allo Statuto.
Negli anni della Guerra fredda le relazioni internazionali si strutturarono attorno a un **sistema multilaterale bipolare**, basato sull'egemonia di Stati Uniti e Unione Sovietica, che incise sul funzionamento dei principali organi dell'Organizzazione, in particolare del Consiglio di sicurezza. L'uso incrociato del diritto di veto ritardò o bloccò decisioni chiave, impedendo, per esempio, la creazione dell'esercito sovranazionale previsto dalla Carta (art. 43). L'antagonismo USA–URSS si misurò concretamente sia nella corsa agli armamenti nucleari, sia in una serie di crisi geopolitiche che assunsero in molti casi il carattere di "guerre per procura", come la Guerra di Corea (1950–1953), la Guerra in Vietnam (1955–1975), la Guerra in Afghanistan (1979–1989).
Tra le crisi scoppiate subito dopo la costituzione dell'ONU ebbe un ruolo di primo piano nello scenario internazionale la questione della spartizione della Palestina, che richiese nel 1948 il primo invio di osservatori delle Nazioni Unite e di forze di pace e che comportò l'istituzione dell'UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) e nel 1949 di un'agenzia specializzata, l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel vicino Oriente. Entrambe sono ancora oggi pienamente operative e spesso citate nelle cronache dei media, soprattutto per gli elevati rischi legati al loro operato sul territorio.

La decolonizzazione e l'espansione delle Nazioni Unite

Nei due decenni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale l'ONU conobbe una progressiva adesione di nuovi Stati, passando dai 51 Stati membri originari a 82 Stati alla fine del 1959 e a 99 membri nel 1960. Per questi Stati, in parte paesi sconfitti della Seconda guerra mondiale, ma in massima parte paesi decolonizzati, l'ammissione all'ONU avvenne sulla base dell'art. 4 dello Statuto, che stabilisce requisiti e

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

procedure: il Consiglio di sicurezza deve esprimere una raccomandazione favorevole all'ammissione, con l'assenza di veto dei 5 membri permanenti, e, successivamente, l'Assemblea generale delibera l'ammissione con una maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti.
L'Italia, che aveva presentato domanda di ammissione nel maggio del 1947, fu ammessa il 14 dicembre 1955, solo a seguito di un accordo, noto come *package deal*, che pose fine al blocco dei veti incrociati di Stati Uniti e Unione Sovietica all'entrata dell'Italia e di altri 15 Stati.
L'ingresso di molti neonati paesi nell'ONU avvenne in seguito al processo di decolonizzazione iniziato nel 1945 con i paesi asiatici, che ebbe il suo culmine nel 1960, noto come "anno dell'Africa", in cui ben 17 Stati africani ottennero l'indipendenza e l'ammissione alle Nazioni Unite.
All'Assemblea generale che si aprì il 20 settembre 1960, un gruppo di paesi, c.d. non allineati, furono protagonisti di una serie di iniziative, tra cui la proposta di un incontro tra i presidenti Eisenhower e Chruščëv "per cercare di allontanare la tensione mondiale" (12). Il **movimento dei paesi non allineati** si formò a seguito della **Conferenza di Bandung** del 1955, cui parteciparono 29 Stati asiatici e africani, che rappresentavano un miliardo e mezzo circa di abitanti, oltre la metà della popolazione mondiale. Il movimento si basava sui valori di autodeterminazione, emancipazione e indipendenza e aveva un programma minimo comune: la decolonizzazione politica di Asia e Africa e la conseguente liberazione economica, sociale e culturale. La Conferenza di Bandung approvò una dichiarazione di principi, nota come i "Dieci principi di Bandung" che riprendeva la Carta delle Nazioni Unite ribadendo la necessità della convivenza pacifica fra paesi di diversa ideologia e l'urgenza del disarmo, e chiedeva il riconoscimento di tutti gli Stati indipendenti da parte dell'ONU.
Il processo di decolonizzazione vide l'ONU accompagnare all'indipendenza decine di nuovi Stati, destreggiandosi tra le pressioni delle ex–colonie e la resistenza delle potenze coloniali europee.
La rapida espansione dell'ONU **mutò** radicalmente gli **equilibri interni** all'Organizzazione verso il neonato movimento dei paesi non allineati, promotori di una "**Terza via**", alternativa, secondo la visione geopolitica del mondo nel periodo della Guerra fredda, sia al "Primo Mondo", rappresentato dagli Stati Uniti e dagli Stati a essi alleati, sia al "Secondo Mondo", espresso dall'Unione Sovietica e dal blocco comunista.
Il 14 dicembre 1960 l'Assemblea generale, con la risoluzione 1514 (XV) *Dichiarazione per la garanzia dell'indipendenza dei Paesi e dei popoli coloniali***,** proclamò solennemente "la necessità di porre fine rapidamente e incondizionatamente al colonialismo in tutte le sue forme e manifestazioni". Seguì nel 1965 la risoluzione 2106 (XX) che approvò la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, in cui si ribadiva la condanna del colonialismo e tutte le pratiche segregazionistiche e discriminatorie che lo accompagnarono (13).

Il tracciato per il disarmo nucleare

Il disarmo nucleare fu al centro della prima risoluzione dell'Assemblea generale nel gennaio del 1946, a pochi mesi dai bombardamenti atomici su Hiroshima e Nagasaki. Fu istituita all'unanimità la Commissione per l'energia atomica, con il mandato di fare specifiche proposte per eliminare dagli armamenti nazionali le armi atomiche. La Commissione fu sciolta nel 1952 senza avere adempiuto al mandato, sia perché vari Stati avevano già iniziato a lavorare alla costruzione di un proprio arsenale atomico, sia a causa della posizione contrapposta tra USA e URSS (14).
Nel 1961, il mondo si trovò sull'orlo di un conflitto nucleare per la crisi dei missili di Cuba. Il pericolo corso avviò una forma di dialogo tra Stati Uniti e URSS, che firmarono nel 1963 il Trattato sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari. L'ONU affrontò la sfida di regolamentare l'uso dell'energia atomica e prevenire una corsa agli armamenti che minacciava la sicurezza mondiale, approvando nel 1968, nel periodo della distensione tra le due superpotenze, il **Trattato di non proliferazione nucleare** (TNP). Il TNP, entrato in vigore nel 1970, rappresenta a tutt'oggi l'**unico strumento di portata globale in materia di disarmo e non proliferazione nucleare**, e conta tra i suoi firmatari 191 paesi – tra cui i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, dotati dell'arma nucleare. Il TNP non ha una scadenza temporale, ma è soggetto a revisione ogni cinque anni. Le ultime conferenze di revisione sulle modalità di gestione si sono concluse, a causa delle attuali crisi internazionali e in particolare della questione USA–Iran, senza alcun risultato concreto.
Nel 2017, con la risoluzione 71/258, l'Assemblea generale ha approvato il **Trattato sulla proibizione delle armi nucleari** (TPNW), entrato in vigore nel gennaio 2021, allo scopo di colmare il vuoto giuridico internazionale prodotto dalla paralisi del TNP. Il TPNW è stato ratificato da 140 paesi; tra questi non c'è l'Italia, che è uno dei cinque paesi europei che non possiedono armi nucleari proprie ma ospitano quelle statunitensi, e che non hanno a oggi proceduto alla ratifica (15).

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

L'impegno multidimensionale dell'ONU alla fine del XX secolo

Alla fine del XX secolo, in concomitanza con il mutato scenario internazionale prodotto dal crollo del blocco comunista, dalla dissoluzione dell'Unione sovietica e dal processo di globalizzazione neoliberista, l'impegno dell'ONU si fece sempre più multidimensionale e integrato. L'Organizzazione si propose come guida della **governance globale**, con particolare attenzione per l'**ambiente** e lo **sviluppo**, pur senza abbandonare la missione originaria e occupandosi della gestione di delicati conflitti, come quelli sorti nei territori della ex Jugoslavia e in Rwanda.

Nel 1992 il rapporto intitolato "*An Agency for Peace*", presentato dal Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali, ridefiniva la gestione dei conflitti post-Guerra fredda con l'espansione del tema della **diplomazia preventiva** e la distinzione dell'attività di **peacemaking** (pacificazione) dalle operazioni di **peacekeeping** (mantenimento della pace) e **peacebuilding** (consolidamento della pace).

Nel giugno del 1993 venne indetta la Seconda conferenza mondiale delle Nazioni Unite, tenutasi a Vienna. Qui si adottò all'unanimità la *Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione* per la **promozione e la tutela dei diritti umani nel mondo**. Nel dicembre 1993 venne istituito dall'Assemblea generale l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, con il mandato di prevenire la violazione e garantire il rispetto dei diritti umani.

Tra il 1993 e 1994 il Consiglio di sicurezza istituì i **Tribunali penali internazionali** in cui furono giudicati i crimini commessi nell'ex Jugoslavia (risoluzione n. 808 del 1993) e in Rwanda (risoluzione n. 995 del 1994). Furono gettate le basi per la nascita della **Corte penale internazionale**, che nacque con lo **Statuto di Roma** il 17 luglio 1998 e che rappresenta la prima giurisdizione internazionale permanente volta a giudicare individui responsabili dei più gravi crimini, quali il genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità. Oggi 125 Stati ne riconoscono la legittimità. Attualmente la Corte sta tuttavia attraversando il momento più difficile dalla sua istituzione a causa l'offensiva diplomatica lanciata dagli Stati Uniti, che non hanno mai aderito allo Statuto di Roma. Gli USA hanno ripetutamente sanzionato membri della Corte e hanno promosso una campagna volta a limitarne l'operato, arrivando a dichiarare la loro esplicita volontà di dissolverla (16).

Nel 1999, al Forum economico mondiale di Davos, il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan propose il Patto Mondiale delle Nazioni Unite (NU Global Compact), al fine di affrontare in una logica di collaborazione gli aspetti più critici della globalizzazione. Il Patto fu lanciato dalle Nazioni Unite nel luglio del 2000. L'**UN Global Compact** è, dal punto di vista operativo, "un network che unisce governi, imprese, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni sindacali e della società civile con lo scopo di promuovere su scala globale la cultura della cittadinanza d'impresa" (17), fondata sull'applicazione di 10 principi fondamentali relativi ai diritti umani, agli standard lavorativi, alla tutela dell'ambiente e alla lotta alla corruzione, cui oggi si aggiungono gli obiettivi stabiliti dall'Agenda 2030, approvata a Parigi nel 2015, che propone a governi, imprese e società civile l'adozione dei 17 **obiettivi di sviluppo sostenibile** (SDGs) declinati tramite la strategia delle 5 P: Persona, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership.

Le sfide attuali

"*Siamo entrati in un'epoca di sconvolgimenti sconsiderati e di incessante sofferenza umana. Guardatevi intorno. I principi delle Nazioni Unite che avete istituito sono sotto assedio. Ascoltate: i pilastri della pace e del progresso stanno cedendo sotto il peso dell'impunità, della disuguaglianza e dell'indifferenza. […] che mondo sceglieremo? Un mondo di forza bruta o un mondo di leggi? […] Il nostro mondo sta diventando sempre più multipolare. Questo può essere positivo, perché riflette un panorama globale più diversificato e dinamico. Ma la multipolarità senza istituzioni multilaterali efficaci provoca il caos, come l'Europa ha imparato a sue spese, dando origine alla Prima guerra mondiale*" (18).

Le parole che precedono, estratte dall'intervento del Segretario Generale dell'ONU Antonio Guterres all'apertura dei lavori dell'Ottantesima Assemblea generale, denunciano senza infingimenti le sfide che il mondo sta affrontando e descrivono l'attuale stato delle relazioni internazionali, caratterizzato da un multipolarismo dai tratti competitivi e conflittuali da cui deriva un deficit di multilateralismo, fondamento della cooperazione internazionale, che mette a dura prova le basi su cui poggia l'ONU.

Oggi in particolare i principali attori della scena internazionale – Stati Uniti, Cina, Russia – tendono sempre più frequentemente a sgretolare il ruolo istituzionale delle Nazioni Unite, aggirando il sistema ONU quando i suoi "meccanismi" ostacolano i loro interessi strategici e/o violando palesemente gli obblighi assunti con la ratifica della Carta di San Francisco.

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

Nel 2026, l'ONU comprende 193 Stati Membri e una serie di Osservatori, tra cui Santa Sede, Palestina e Unione Europea, e si avvale di una struttura decisionale e operativa che ne favorisce la presenza capillare in tutto il mondo attraverso una fitta rete di uffici, centri, missioni di pace. Molteplici sono le azioni volte a indebolire tale sistema, mettendo a rischio la stabilità globale, quali il ricorso sempre più frequente da parte degli Stati membri ad accordi regionali o bilaterali, la creazione di reti multilaterali alternative alle Nazioni Unite, come i BRICS o di recente il Board of Peace, il blocco dei finanziamenti verso specifiche agenzie o programmi da parte di alcuni Stati.

Sin dalla sua fondazione, l'ONU è oggetto di critiche che ne evidenziano i limiti strutturali e politici e che accendono ampi dibattici sia al suo interno sia all'esterno, ad opera di istituzioni e società civile. Nei casi migliori, queste critiche spingono verso una **riforma dell'Organizzazione**; nel peggiore, ne decretano l'inutilità e la fine prossima. L'approvazione della risoluzione 2803 del 17 dicembre 2025 del Consiglio di sicurezza, adottata con l'astensione di Cina e Russia, che ha avallato l'istituzione del Board of Peace, il piano per porre fine al conflitto nella striscia di Gaza proposto dall'amministrazione statunitense, ha generato un coro di critiche e preoccupazioni a livello politico, ma soprattutto a livello giuridico, mettendone in discussione la legittimità per violazione degli articoli 1, 2, 24, 52, 54 dello Statuto delle Nazioni Unite (19).

L'ONU è un'**assemblea di Stati sovrani**, non un governo mondiale, da sempre **dipendente dagli equilibri tra i paesi egemoni**, come la sua storia dimostra, che antepongono i propri interessi nazionali e geostrategici al diritto internazionale.

In passato, l'ONU ha spesso accettato **compromessi** per mantenere aperta la via della cooperazione internazionale, che "non è ingenuità, ma pragmatismo" (20), nel rispetto di una prassi che si è andata formando e su cui si fonda il diritto internazionale della cooperazione.

In questo momento storico – segnato da "una serie di guerre, crimini, massacri, distruzioni" (21), risvegli nazionalisti in chiave "sovranista–populista" e una rinnovata competizione di potenza che vede in campo, oltre agli Stati sovrani, gli "oligarchi digitali" – l'Organizzazione versa in uno stato di **crisi giuridico-istituzionale e politica** che mette a rischio la sua stessa sopravvivenza.

Lo Statuto delle Nazioni Unite ha subito 5 emendamenti, a causa dell'ingresso di nuovi Stati membri, nel 1963, 1965 e nel 1971 relativi agli articoli 23, 27, 61, 109, che hanno ampliato la composizione del Consiglio di sicurezza (da 11 a 15) e del Consiglio economico e sociale (da 27 a 54) e innalzato il quorum per le delibere del Consiglio di sicurezza (voto favorevole di 9 membri, anziché 7). Tali modifiche non hanno intaccato le rigidità procedurali previste dagli articoli 108 e 109 che regolano le procedure per modificare o revisionare il testo dello Statuto.

Per poter riformare veramente l'ONU, come da più parti si invoca, occorre considerare che le *Nazioni Unite* "non sono nate come un progetto di pace", ma erano "prima di tutto, il nome dell'alleanza militare che combatteva la Seconda guerra mondiale, formalizzata nella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1942" e che "quando gli alleati vinsero la guerra, non aprirono le porte a un mondo di uguali" ma "strutturarono il cosiddetto sistema di sicurezza come uno strumento per preservare la propria egemonia […] riservandosi un privilegio straordinario: il diritto di veto" (22).

La Carta di San Francisco non è superata, se si guardano i fini e valori in essa sanciti, ma ha bisogno per la sua piena attuazione che la cooperazione internazionale si fondi concretamente su un multilateralismo universale, in cui il principio di "sovrana eguaglianza" di tutti gli Stati (art. 2, par.1) non sia soggetto a un'applicazione restrittiva, limitata alla "parità di partecipazione" alla vita della comunità internazionale. Se la pace e la sicurezza internazionale sono **beni comuni globali**, se le Nazioni Unite vogliono garantire una convivenza pacifica e capace di futuro che ponga al centro la persona, gli Stati membri devono riformare i fondamenti etico-giuridici della diplomazia internazionale per un agire compiutamente cooperativo, che può trarre ispirazione dall'etica dell'economia civile, fondata sulla gratuità e la relazione, in cui il principio di reciprocità è "un dare senza perdere e un prendere senza togliere" (23).

Percorrere la storia dell'ONU significa ripercorrere la storia dell'umanità dal 1945 a oggi, con i suoi ideali, conflitti, innovazioni e atroci violenze. I successi e i fallimenti dell'ONU sono lo specchio in cui si riflettono la volontà e la responsabilità etica, politica e giuridica con cui gli Stati membri hanno affrontato e affrontano la sfida quotidiana di garantire pace e benessere ai popoli delle Nazioni Unite, ragion d'essere della loro stessa esistenza.

NOTE

(1) *La cooperazione tra Stati e la tendenza alla procedimentalizzazione di alcuni obblighi internazionali* di G. M. Ruotolo, in CERIDAD Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni pubbliche; estratti p.201 "Il diritto internazionale della coesistenza, fondato sul principio classico di sovranità, e, quindi, sulla parità sovrana, cui fa da corollario una sostanziale coincidenza

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati

degli obblighi che gravano sugli stessi Stati […] Il diritto internazionale della cooperazione è basato su principi improntati ad una parità di partecipazione alla vita della Comunità internazionale, ma che consentono la differenziazione degli obblighi gravanti sugli Stati in base alle funzioni da questi assunte all'interno di un particolare regime giuridico. Ad esempio, *common but differentiated responsabilities* (CBDR) è un principio del diritto internazionale ambientale che afferma che sebbene tutti gli Stati siano titolari di una responsabilità condivisa nell'affrontare i problemi ambientali globali, non sono tutti ugualmente responsabili, nello stesso modo e alle medesime condizioni".

(2) Preambolo dello Statuto delle NU., A. Polsi *Storia dell'Onu* Ed. Laterza Edizione digitale 2015 p.199

(3) Carta atlantica in Documenti ivi p.197

(4) Dichiarazione delle Nazioni Unite ivi p.195

(5) ivi p.10 e 11.

(6) Proposte di Dumbarton Oaks in www.dipubblico.org

(7) Protocollo degli Atti della Conferenza di Yalta, A. Polsi *Op.cit.* p.198

(8) *Il compromesso della pace: la ratifica della Carta delle Nazioni Unite* di Matteo Salvemini

(9) La dottrina internazionalista prevalente attribuisce tale natura allo Statuto basandosi sui pareri consultivi della Corte internazionale di giustizia che hanno configurato l'ONU come un ente dotato di poteri impliciti e personalità giuridica internazionale autonoma. v. nota seguente.

(10) Parere della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite; per una lettura semplificata si consiglia Cesare Pitea "La soggettività delle OI: il caso Bernadotte" UNIPR – Dipartimento di Giurisprudenza A.S. 2015/2016.

(11) Preambolo DUDU in www.unric.org

(12) A. Polsi Op.cit. p.88

(13) ivi p.216; *Riparazione del colonialismo – Nazioni Unite –Colonialismo* in www.colonialismreparation.org

(14) *L'AIEA: processo di formazione ed evoluzione delle funzioni* di A. Cicioni in www.archiviodisarmo.it

(15) *Disarmo nucleare in stallo: fallisce la Conferenza sul TNP mentre crescono gli arsenali atomici*, di A Mauceri 5/06/2026; sulle motivazioni della mancata adesione dell'Italia al TPNW si consiglia Dossier n.170 del Senato della Repubblica – Legislatura 17.

(16) *La Corte penale internazionale era sotto attacco da tempo*, Il Post, 10/10/2026

(17) Per una descrizione approfondita del NU Global Compact cfr. www.globalcompactnetwork.org

(18) *Intervento del Segretario Generale dell'Onu* 23 settembre 2025 in www.unric.org

(19) unipd-centrodirittiumani.it *Non entrare nel Board of Peace!* 21 gennaio 2026; centridiricerca.unicatt.it *Che fine ha fatto il Board of Peace* di Enrico Bianchi in Polidemos, 10 giugno 2026

(20) *Intervento del Segretario Generale dell'Onu*, 23 settembre 2025

(21*) Discorso di Papa Francesco del 13 settembre 2014 al Sacrario di Redipuglia*

(22) *Intervento al seminario promosso il 31 gennaio 2026 dall'Istituto Giuseppe Toniolo* del Prof. Gabriele Della Morte, ordinario di Diritto internazionale presso l'Università Cattolica di Milano riportato in *Onu, un sistema in crisi dall'inizio*, di Carlo Cefaloni

(23) v. i numerosi scritti e interventi pubblici di Stefano Zamagni sul tema dell'Economia civile*;* cfr. *La virtù della reciprocità dalla notte dei tempi* di Vittorio Pelligra, Avvenire 12 gennaio 2022

M.C. Limongelli © Tutti i diritti riservati