A cura di
Marco Mugnaini

UN System

Temi e problemi di storia internazionale

STUDI

Politica

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

A cura di
Marco Mugnaini

UN System

Temi e problemi di storia internazionale

Prefazione di: Riccardo Redaelli

Scritti di: Alessandra Baldini, Duccio Basosi, Cristina Campiglio, Barbara Gallo, Leonardo Gnisci, Lorenzo Medici, Marco Missaglia, Marco Mugnaini, Carlo Patti, Giuseppe Schlitzer, Paolo Soave, Valentina Sommella, Massimo Zaccaria

FrancoAngeli

In copertina:
a sinistra: elaborazione grafica del logo della AIEA e del *peacekeeping* ONU
a destra: rappresentazione geografica *A mirror of the World*.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Acronimi pag. 7

Prefazione, di *Riccardo Redaelli* » 13

Introduzione, di *Marco Mugnaini* » 17

Parte prima

***UN System* e grandi potenze in prospettiva storica: miti e realtà**, di *Marco Mugnaini* » 21

L'ONU e le organizzazioni economiche internazionali di fronte alla sfida del Nuovo ordine economico internazionale, di *Duccio Basosi* » 55

Il sistema ONU: idee e pratiche di sviluppo economico inclusivo, di *Marco Missaglia* » 73

Multilateralismo, globalizzazione e multipolarismo. Una prospettiva storica, di *Paolo Soave* » 87

La questione atomica, il sistema delle Nazioni Unite e i Paesi in via di sviluppo, di *Carlo Patti* » 105

Dal Trattato di non proliferazione al Trattato per la proibizione delle armi nucleari, di *Barbara Gallo* pag. 119

Parte seconda

Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla liceità dell'uso delle armi nucleari, di *Cristina Campiglio* » 137

Le Nazioni Unite e le IFI, vecchie e nuove, di *Giuseppe Schlitzer* » 143

Il Registro della Memoria del Mondo dell'UNESCO: un'eredità culturale globale, di *Lorenzo Medici* e *Valentina Sommella* » 153

Autodeterminazione e secessione per una nazione dell'Africa: la questione eritrea dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite, di *Massimo Zaccaria* » 179

Da Praga a Stoccolma: la nascita del multilateralismo ambientale, di *Leonardo Gnisci* » 195

Il prezzo del prestigio: quando le Nazioni Unite diventano lo scudo involontario di una truffa, di *Alessandra Baldini* » 219

Autori » 225

Acronimi

ABM – Anti Ballistic Missile

ACP – African, Caribbean, and Pacific Group of States

ANZUS – Australia, New Zealand, United States Security Treaty

ARCMOW – Memory of the World Regional Committee for Africa

ASIF – Autorità di Supervisione e Informazione Finanziaria

BMA – British Military Administration

BRIC – Brazil, Russia, India, China

BRICS – Brazil, Russia, India, China, South Africa

BWC – Biological Weapons Convention

CdS – Consiglio di sicurezza ONU

CEPAL(C) – Comisión Económica para América Latina (y el Caribe)

CEQ – Council on Environmental Quality

CIEC – Conferenza sulla Cooperazione Economica Internazionale

CIS – Commonwealth of Independent States

CNUEA – Commissione delle Nazioni Unite per l'energia atomica

COP 21 – XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC

CPI – Committee on Public Information

CTBT(O) – Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (Organization)

CWC – Chemical Weapons Convention

DEP – Deportate, Esuli, Profughe

DPKO – UN Department of Peacekeeping Operation

DPO – UN Department of Peace Operation

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development

ECE – UN Economic Commission for Europe

ECLAC – UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean

ECOSOC – UN Economic and Social Council

EGMONT (Gruppo) – Egmont Group of Financial Intelligence Units

EPA – Environmental Protection Agency

EPTA – Expanded Program for Technical Assistance

EUGS – European Union Global Strategy

FAO – Food and Agriculture Organization

FATF – Financial Action Task Force (GAFI)

FIU – Financial Intelligence Unit

FSRB – FATF-style Regional Bodies

GAFI – Groupe d'action financière (FATF)

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

G4 – Germania, Giappone, India, Brasile

G6 – Group of Six

G7 – Group of Seven

G20 – Group of Twenty

G77 – Group of 77

Gruppo Egmont – Egmont Group of Financial Intelligence Units

HLAB – High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism

HSK – Hanyu Shuiping Kaoshi

IAC – International Advisory Committee

IAEA – International Atomic Energy Agency

IBRD – International Bank for Reconstruction and Development

ICAN – International Campaign to Abolish Nuclear Weapons

ICAO – International Civil Aviation Organization

ICJ – International Court of Justice

IFAD – International Fund for Agricultural Development

IFI – International Financial Institutions

ILO – International Labour Organization

IMF – International Monetary Fund

IMO – International Maritime Organization

INF – Intermediate-Range Nuclear Forces

ITLOS – International Tribunal for the Law of the Sea

ITO – International Trade Organization

ITU – International Telecommunication Union

LTBT – Limited Test Ban Treaty

MDGs – United Nations Millennium Development Goals

MONEYVAL – Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism

MoW – Memory of the World

MOWCAP – Memory of the World Committee for Asia and the Pacific

MOWLAC – Memory of the World Regional Committee for Latin America and the Caribbean

NAFTA – North American Free Trade Agreement

NAM – Non-Aligned Movement

NEPA – National Environmental Policy Act

NEW START – New Strategic Arms Reduction Treaty

NIEO – New International Economic Order

NPI – National Provider Identifier

NPT – Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

NWFZ – Nuclear Weapon Free Zones

NWICO – New World Information and Communication Order

NWS – Nuclear Weapon States

OCSE – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OPCW – Organization for the Proibition of Chemical Weapons

OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe

P-5 – Permanent Five

PSC – Preservation Sub-committee

RSC – Register Sub-committee

SALT – Strategic Arms Limitations Talks

SAM – Surface-to-Air-Missile

SCEaR – Education and Research Sub-committee

SCO – Shanghai Cooperation Organization

SDGs – United Nations Sustainable Development Goals

SDRs – Special Drawing Rights

SEATO – Southeast Asia Treaty Organization

STABEX – System for the Stabilisation of Export

SYSMIN – SYstem for Safeguarding and developing MINeral production

TAB – UN Technical Assistance Board

TNP – Trattato di non proliferazione delle armi nucleari

TPAN – Trattato per la proibizione delle armi nucleari

TPNW – Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons

UEM – Unione Economica e Monetaria

UICN – Union Internationale pour la Conservation de la Nature

UNAMIC – United Nations Advance Mission in Cambodia

UNCHE – United Nations Conference on the Human Environment

UNCIO – United Nations Conference on International Organization

UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNCTC – United Nations Center on Transnational Corporation

UNDOF – United Nations Disengagement Observer Force

UNDP – United Nations Development Programme

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe

UNEF – United Nations Emergency Force

UNEP – United Nations Environment Programme

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change

UNFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus

UNFPA – United Nations Fund for Population Activities (United Nations Population Fund)

UNGA – United Nations General Assembly

UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF – United Nations International Children's Emergency Fund (United Nations Children's Fund)

UNIDO – United Nations Industrial Development Organization

UNOC – United Nations Operation in the Congo

UNODC – UN Office on Drugs and Crime

UNOVER – UN Observer Mission to Verify the Referendum in Eritrea

UNRIC – Centri Regionali di Informazione delle Nazioni Unite

UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

UNTAC – United Nations Transitional Authority in Cambodia

UNTAG – United Nations Transition Assistance Group

UNWTO – UN World Tourism Organization

UPU – Universal Postal Union

WB – World Bank

WBG – World Bank Group

WFP – World Food Programme

WHO – World Health Organization

WIPO – World Intellectual Property Organization

WMO – World Meteorological Organization

WTO – World Trade Organization

Prefazione

di Riccardo Redaelli

Lo studio del sistema delle Nazioni Unite, da una prospettiva storico-politica e con un respiro globale, risponde a esigenze sempre maggiormente avvertite di raggiungere una più matura conoscenza dello sviluppo storico dell'insieme di organizzazioni dello *UN System*. Come è stato detto, il sistema delle Nazioni Unite "se non esistesse bisognerebbe inventarlo"; una frase che stride tuttavia con la percezione, a livello di opinione pubblica, di una farraginosità dei suoi meccanismi di funzionamento che a tanti appaiono decretarne una sostanziale inutilità. Senza negare i limiti strutturali dello *UN System*, né le sue debolezze, è invece importante analizzarne l'evoluzione storica da una prospettiva di *global history* e capirne il ruolo giocato nel governo del sistema internazionale. Che è l'obiettivo di questo volume curato da Marco Mugnaini e che ben rappresenta gli ambiti e le metodologie proprie della storia internazionale.

Avendo personalmente coordinato per molti anni programmi di riconciliazione nazionale e di *post-conflict institution building* in diverse aree del Medio Oriente allargato, ho visto sul campo l'azione delle diverse agenzie delle Nazioni Unite e l'evoluzione dei concetti sottesi alla loro presenza in aree di forte criticità (penso, ad esempio, all'evoluzione del concetto di *Human Security*, di *Responsibility to Protect* - R2P, di intervento nella gestione emergenziale degli *external* o degli *internal displaced person*). E al di là di tutte le facili critiche, se vista *from the field* l'importanza dell'azione delle Nazioni Unite risulta evidente, per quanto certo non soddisfacente.

Allo stesso tempo, appare anche chiaro come occorra uno sguardo accademico e scientifico più attento sulla sua evoluzione e sulle sue interazioni con un sistema internazionale in evidente trasformazione. Le crisi economiche e finanziarie degli ultimi quindici anni, la mancata soluzione di tanti conflitti locali e regionali, la pandemia, la preoccupante crescita militare, politica ed economica della Cina, la messa in discussione della globalizzazione e, infine, l'invasione russa dell'Ucraina producono infatti – fra i tanti – un ulteriore effetto preoccupante, quello di riportarci a una visione nuovamente bipolare delle relazioni internazionali, con la tanto citata "ripolarizzazione del mondo".

In realtà, le dinamiche internazionali sono molto più complesse e vengono influenzate da una vasta gamma di fattori, tanto che appare illusorio ridurle a una semplice dicotomia di bipolarismo o multipolarismo. Lo dimostra la resistenza, anzi il rifiuto, dei tanti (presunti) alleati dell'Occidente in Africa, America Latina e in Medio Oriente a farsi arruolare in questa nuova polarizzazione. Anche Paesi strettamente a noi legati come Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti o Egitto non hanno approvato le sanzioni contro la Russia e si rifiutano di ridurre i legami con la Cina. Al contrario, Pechino è sempre più un interlocutore apprezzato in quelle regioni.

Se per noi in Europa la guerra in Ucraina è il conflitto che ha cambiato irreversibilmente il sistema internazionale, per tanti altri Paesi questo è solo uno dei tanti conflitti che hanno insanguinato, e insanguinano tuttora, il pianeta. Anche il contenimento militare della Cina nella regione dell'Asia Pacifico voluto da Washington rimane una dinamica, appunto, regionale. E quindi tanti Stati non sono disposti a farsi ingabbiare nella nostra prospettiva: per essi il mondo è e deve diventare sempre più multipolare, o addirittura apolare. Ne sta derivando una accelerata perdita di influenza politica dell'Occidente, e della superpotenza statunitense in particolare, in aree considerate strategiche: dall'Africa, al Golfo, a zone dell'America Latina.

Particolarmente insidioso – che accentua l'importanza dello *UN System* – è poi il ritorno della minaccia dell'uso effettivo di armi nucleari (e non solo quale strumento di deterrenza). Alla fine della

guerra fredda ci eravamo illusi che il rischio di conflitto nucleare fosse ormai alle nostre spalle e che le teorie della deterrenza, unite al Trattato di Non-Proliferazione, avessero scongiurato guerre combattute non convenzionalmente. La fine della contrapposizione bipolare aveva altresì innescato una veloce diminuzione delle testate atomiche possedute dalle due superpotenze, tanto che si era brevemente anche ventilata l'illusione di un disarmo massivo, con il mantenimento di sole cinquecento testate per potenza.

In realtà, il complesso periodo post bipolare ci ha posto dinanzi a nuovi rischi: da un lato la crescita dei paesi membri del "club nucleare" (con i test atomici di India e Pakistan, e con quelli nordcoreani), dall'altra uno "slittamento" – giuridicamente poco controllabile con i soli strumenti del Trattato di Non-Proliferazione – verso il concetto di "latenza nucleare". Una condizione ancora più ambigua della dottrina della "opacità nucleare" seguita dallo Stato di Israele, ma che pone interrogativi crescenti sul controllo della conoscenza dei processi di arricchimento e riprocessamento del *nuclear fuel cycle*. È il caso, per citare un esempio paradigmatico, del controverso programma nucleare della Repubblica Islamica dell'Iran, che da due decenni è fonte di un lungo e controverso confronto internazionale.

Ma ancora più pericoloso è che oggi, con il conflitto russo-ucraino, si parli – sia pure ipoteticamente – di usare testate atomiche per vincere un conflitto convenzionale. E poco importa che si parli di armi tattiche *counter-force* più che *counter-value*: è pericolosissima l'idea stessa che si possa pensare di sdoganare l'uso di un'arma non convenzionale non come deterrenza (una strategia "per impedire la vittoria", ossia per non combattere) bensì come strumento bellico per ottenere un successo sul campo. Perché tutto ciò farebbe probabilmente crollare l'architrave stesso del TNP: se si affermasse che l'arma atomica può essere utilizzata per vincere e non per impedire un conflitto, si assisterebbe probabilmente a una esiziale corsa a un riarmo nucleare, con spinte alla proliferazione in molti scenari di crisi regionale (dall'Asia Pacifico al Medio Oriente).

Insomma, un mondo che sembra scivolare nuovamente verso un accelerato riarmo (non solo convenzionale), e in cui cresce la percezione di una nuova ripolarizzazione, dimostra la necessità di un mag-

giore impegno per costruire un mondo meno pericolosamente instabile. Per raggiungere questo obiettivo, il sistema della Nazioni Unite rimane un elemento ineludibile e anzi pivotale, che merita quindi di essere analizzato e studiato nelle sue complesse articolazioni, come magistralmente fatto in questo libro.

Introduzione

In questo volume collettaneo sono analizzati temi e problemi dello *UN System* nella configurazione che ha assunto storicamente dal 1945 a oggi. Lo stimolo ad approfondire queste tematiche scaturisce dalla pubblicazione della seconda edizione revisionata e ampliata della monografia *ONU: una storia globale*[1], libro che ha rappresentato anche l'occasione di due giornate di studio tenutesi all'Università di Pavia e di un panel organizzato nell'ambito del X Convegno annuale della Società italiana di Storia internazionale (SISI) svoltosi all'Università di Napoli L'Orientale. Nel presente volume, che è aperto dalla *Prefazione* del Presidente della SISI, i contributi della *Parte prima* affrontano le tematiche emerse in quelle occasioni, i contributi della *Parte seconda* arricchiscono il ventaglio degli studi adottando una analoga cornice interpretativa.

A livello diplomatico è opinione generalmente diffusa che l'ONU "se non esistesse bisognerebbe inventarla", ed è anche abbastanza noto che le Nazioni Unite rappresentano *a mirror of the World*. Meno conosciute sono invece le differenze e il tipo di interrelazioni tra la *UN Organization* e l'intero sistema di organizzazioni delle Nazioni Unite, spesso confusi a livello di opinione pubblica. I contributi raccolti in questo volume aiutano a orientarsi in queste dinamiche. Tenendo presente che lo *UN System* è un complesso sistema di organizzazioni internazionali che, oltre agli organi principali e agli organi sussidiari

1. M. Mugnaini, *ONU: una storia globale. Seconda edizione ampliata*, Milano, FrancoAngeli, 2023.

dell'ONU, include formalmente anche le *International Financial Institutions* di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale), e diverse altre agenzie specializzate, fondi e programmi. Sintetizzando si può affermare che la *UN Organization* è il "cuore" indispensabile ma non esaurisce lo *UN System*, che infatti viene rappresentato come una "galassia" di organizzazioni internazionali autonome aventi con l'ONU rapporti "contrattualizzati" da specifici accordi.

Questa è la cornice concettuale dei contributi qui raccolti, che partono da punti di vista analitici differenti (storia, economia, diritto, giornalismo), che considerati nel loro insieme offrono un respiro interdisciplinare allo studio dello *UN System*. Nel volume viene privilegiato un approccio metodologico di storia internazionale, che tiene conto delle grandi potenze e di quelle emergenti o in via di sviluppo. Questa impostazione permette di considerare questioni collocate in aree geopolitiche diverse o su piani differenti dell'agenda diplomatica globale. Sono affrontati alcuni temi del dibattito internazionale più recente collocandoli in una prospettiva storica: l'ordine economico internazionale e i problemi dello sviluppo; la questione nucleare e la sicurezza collettiva; i rapporti tra diplomazia multilaterale e globalizzazione; le relazioni tra sovranità statale e autodeterminazione nazionale. È dedicata attenzione anche ai dibattiti sulle fonti storiografiche ("la memoria del mondo"), ed evidenziati i ruoli delle immagini che delle Nazioni Unite circolano a vari livelli nell'universo dei *media*. Sono analizzati alcuni casi di studio, che da un lato rendono più nitida la ricostruzione storica e dall'altro forniscono spunti e indicazioni per ulteriori ricerche e approfondimenti.

Si conferma la validità di un approccio globale allo studio della *United Nations Organization* e del più articolato *United Nations System*, da considerare nel quadro della storia internazionale. Il volume è frutto della collaborazione fra studiosi di diversa collocazione accademica e scientifica, ciascuno specialista dei temi affrontati, che si ringraziano per avere accettato di lavorare a questo progetto di ricerca. Presi nel loro insieme, i risultati qui presentati concorrono all'analisi e alla ricostruzione della complessa rete di rapporti tra l'ONU e le altre dimensioni dello *UN System*, e delle trasformazioni del loro ruolo nella comunità internazionale in cui operano.

M.M. (settembre 2023)

PARTE PRIMA

UN System *e grandi potenze in prospettiva storica: miti e realtà*

di Marco Mugnaini

1. Le Nazioni Unite tra diplomazia e immagini nei *media*

Da una ricognizione di tipo storico risulta evidente che dal 1945 a oggi, nel sistema internazionale in continua trasformazione e soggetto a sfide e incognite di vario tipo, il ruolo delle Nazioni Unite è stato fondamentale per la configurazione dell'ordine internazionale. Seppure tra limiti, errori e scarsità di risorse, un elemento quest'ultimo troppo spesso trascurato nelle analisi, le Nazioni Unite si sono adattate per cercare di rispondere alle trasformazioni intervenute nell'arena globale. Con modalità e ritmi diversi ciò è possibile riscontrarlo in varie fasi storiche: dal periodo dell'egemonia americana al Palazzo di Vetro nei primi anni di storia dell'ONU, alla successiva fase della coesistenza competitiva Est-Ovest e della decolonizzazione; dalla "fase terzomondista" degli anni Settanta al proliferare delle agenzie e dei fondi dello *UN System*; dalla paralisi della diplomazia onusiana negli anni Ottanta alle novità del mondo post bipolare, sino alle sfide XXI secolo[1].

1. Cfr.: E. Luard, *A History of the United Nations*, 2 voll., Basingstoke-London, MacMillan, 1982-1989; A. Roberts, B. Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's role in international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993; G. Simons, *UN malaise: power, problems, and realpolitik*, New York, St. Martin's Press, 1995; S. Ryan, *The United Nations and International Politics*, New York, St. Martin's Press, 2000; D.M. Malone (ed.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder-London, Lynne Rienner Publishers, 2004; M.G. Schechter, *Unit-*

La progressiva adesione di quasi tutti gli Stati del mondo ha conferito all'ONU una legittimità universale senza pari, anche se rende più complessi il processo decisionale e l'efficienza dell'azione. In più occasioni diversi protagonisti della realtà internazionale hanno sottolineato come le Nazioni Unite abbiano rappresentato e rappresentino per molti aspetti lo "specchio" della incessante evoluzione attraversata dal sistema internazionale globale. *A mirror of the World*, come già segnalava autorevolmente Dag Hammarskjöld. Un mondo attraversato da dinamiche di interdipendenza e necessità di cooperazione, ma insieme a rivalità e tensioni molto aspre. In questo contesto, l'ONU è l'unica organizzazione internazionale globale che fonda la sua attività su tre "pilastri" strategici: suo compito prioritario è la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale; gli altri due "pilastri" sono le questioni economico-sociali (alle quali sono poi state aggiunte quelle ambientali), e la protezione internazionale dei diritti umani. A ciò va aggiunto l'imprescindibile ruolo dell'ONU per lo sviluppo e la codificazione del diritto internazionale pubblico. Le Nazioni Unite hanno acquisito ormai una indiscutibile dimensione storica che contribuisce a conferire all'Organizzazione legittimità e autorevolezza, che ne fanno un punto di equilibrio fondamentale nelle complesse dinamiche del sistema internazionale in costante trasformazione. Tanto più se, adottando un punto di vista di storia delle relazioni internazionali[2], teniamo presente che anche in sede

ed Nations Global Conferences, Abingdon-New York, Routledge, 2005; S. Chesterman, *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Lowe V., Roberts A., Welsh J., Zaum D. (eds.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008; R. Sciora (dir.), *L'ONU dans le nouveau désordre mondial*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2015; D.J. Puchala, K.V. Laatikainen, R.A. Coate, *United Nations Politics. International Organization in a Divided World*, Abingdon-New York, Routledge, 2016; S. Chesterman, I. Johnstone, D.M. Malone, *Law and Practice of the United Nations. Documents and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2016; K.A. Mingst, M.P. Karns, A.J. Lyon, *The United Nations in the 21st Century*, Boulder, Westview Press, 2017.

2. Cfr.: I.L. Claude, *States and Global System: Politics, Law and Organization*, Basingstoke, Macmillan, 1988; P. Renouvin, J.B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1991; M. Graham Fry, E. Gold-

ONU sono più numerose le occasioni di competizione tra gli Stati che compongono il sistema internazionale rispetto alle occasioni di convergenza e cooperazione.

Per contro nella comunicazione di massa, oltre a un'attenzione superficiale nei confronti dell'ONU come istituzione internazionale e della sua attività, si oscilla spesso tra immagini o interpretazioni opposte. Talvolta vengono infatti alimentate nei confronti del Palazzo di Vetro aspettative sproporzionate frutto di visioni "massimaliste" dell'ONU, che non trovano corrispondenza nelle analisi delle congiunture nelle quali l'Organizzazione può essere chiamata a intervenire, né in una corretta informazione sul reale funzionamento del sistema onusiano, e neppure sulla responsabilità degli Stati sui quali ricade in definitiva il compito di definire l'agenda e gli indirizzi delle Nazioni Unite. Il risultato di questa discrasia può essere una frustrante delusione nei confronti di una ONU immaginaria costruita dai *media* (*mass media* e *social media*), ma avulsa dalla realtà politico-diplomatica internazionale. L'altra faccia della medaglia è rappresentata da alcune vulgate "minimaliste" nei confronti delle Nazioni Unite, che alimentano interpretazioni riduttive sul ruolo dell'ONU, sino a rappresentarla come una entità astratta o evanescente, soprattutto se confrontata con i ruoli riconosciuti ad altre organizzazioni internazionali come le *International Financial Institutions* (IFI) di Bretton Woods (dimenticando che tecnicamente il Fondo monetario internazionale e la *World Bank* sarebbero agenzie dello *UN System*) o ad alcuni club importanti ma specifici presentati quasi in chiave alternativa rispetto agli organi principali dell'ONU: basti pensare all'attenzione normalmente dedicata dai *media* al G7 (che non ha alcun rapporto con le Nazioni Unite)[3] rispetto alle riunioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

stein, R. Langhorne (eds.), *Guide to International Relations and Diplomacy*, London-New York, Continuum, 2002; G. Lundestad (ed.), *International Relations Since the End of the Cold War: New & Old Dimensions*, Oxford, Oxford University Press, 2013; A. Best, J.A. Hanhimäki, J.A. Maiolo, K.E. Schulze, *International history of the twentieth century and beyond*, Abingdon-New York, Routledge, 2015; G. Lundestad, *International Relations since 1945: East, West, North, South*, London, SAGE, 2018.

3. Nato trent'anni dopo l'ONU, il club del G7 è una organizzazione intergovernativa di tipo cosiddetto soft che raggruppa le sette economie più sviluppate: Stati Uniti, Francia, Germania, Gran Bretagna, Giappone, Italia, Canada.

In questo panorama informativo che denota superficialità e imprecisione nei confronti delle Nazioni Unite, si può aggiungere che anche la dichiarazione di un semplice funzionario (persino anonimo) di un'agenzia o di un fondo dello *UN System* viene elevata talvolta da alcuni mezzi di comunicazione al rango di "lo ha detto l'ONU", come se fosse una presa di posizione ufficiale del Segretario generale o una decisione del Consiglio di sicurezza. A questo proposito va precisato che la *UN Organization* e lo *UN System* sono correlati ma non sono sinonimi. Dovrebbe inoltre essere chiaro che lo *UN System* è un sistema complesso di organizzazioni internazionali. Le Nazioni Unite non sono il governo mondiale, come sembra trasparire dalle interpretazioni "massimaliste", e neppure una specie di Croce rossa universale, come paiono sottintendere le interpretazioni "minimaliste". Invece si constata che la comunicazione relativa all'ONU e allo *UN System*, rispettivamente, in alcuni casi è purtroppo paragonabile ai fenomeni di *information disorder.*

2. *The Others United Nations*

L'ONU, con i suoi sei organi principali[4] e i relativi organi sussidiari, è il "cuore" del sistema delle Nazioni Unite, ma non lo esaurisce. Oltre all'ONU, lo *United Nations System* comprende infatti molti fondi e programmi[5], agenzie specializzate[6], nonché altre en-

4. Consiglio di sicurezza, Assemblea generale, Segretariato, Consiglio economico e sociale, Corte internazionale di giustizia, Consiglio di amministrazione fiduciaria.

5. UNDP (*United Nations Development Programme*), UNEP (*United Nations Environment Programme*), UNFPA (*United Nations Population Fund*), UN-HABITAT (*United Nations Human Settlements Programme*), UNICEF (*United Nations Children's Fund*), WFP (*World Food Programme*).

6. FAO (*Food and Agriculture Organization*), ICAO (*International Civil Aviation Organization*), IFAD (*International Fund for Agricultural Development*), ILO (*International Labour Organization*), IMF (*International Monetary Fund*), IMO (*International Maritime Organization*), ITU (*International Telecommunication Union*), UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*), UNWTO (*UN World Tourism Organization*), UPU (*Universal Postal Union*), WHO (*World Health Organization*),

tità[7] e organizzazioni collegate[8] che fanno parte della *famiglia* delle Nazioni Unite. Una "galassia" di organizzazioni internazionali[9], ognuna delle quali ha la propria area di lavoro, leadership, budget e modalità di finanziamento. Alcune di queste agenzie esistevano prima della Grande guerra, ed erano state poi associate alla Società delle Nazioni, altre sono state create quasi contemporaneamente all'ONU, altre ancora sono state generate dalle Nazioni Unite nelle successive fasi storiche per soddisfare bisogni emergenti. Le agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite sono organizzazioni internazionali autonome, e con *membership* differenti sia rispetto all'ONU sia tra di loro; organizzazioni che lavorano con le Nazioni Unite e che sono state messe in relazione con l'Organizzazione attraverso accordi negoziati. L'ONU cerca di coordinare il suo lavoro con queste organizzazioni autonome dello *UN System*, che dovrebbero cooperare con l'Organizzazione per aiutarla a raggiungere i suoi obiettivi; infatti dal punto di vista del diritto internazionale, in base alla Carta istitutiva, l'ONU nell'ambito dello *UN System* svolge un ruolo di *primus inter pares*[10]. Il risultato è una struttura istituzio-

WIPO (*World Intellectual Property Organization*), WMO (*World Meteorological Organization*), WB (*World Bank*).

7. Tra le quali: UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*).

8. Tra di esse: la IAEA (*International Atomic Energy Agency*), la CTBTO (*Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization*), la OPCW (*Organization for the Proibition of Chemical Weapons*).

9. Cfr.: I.L. Claude Jr., *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York, Random House, 1971; L.S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press, 1988; A. Yoder, *The Evolution of the United Nations System*, Washington, Taylor & Francis, 1997; M. Mazower, *Governing the World. The History of an Idea*, New York, The Penguin Press, 2012; N. Svenson, *The United Nations as a Knowledge System*, Abingdon-New York, Routledge, 2016; T.G. Weiss, S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2018; G. Baber, *The United Nations System. A Synopsis*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2019. Per la rappresentazione cartografica di sintesi si veda: www.un.org/en/pdfs/un_system_chart.pdf

10. S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 313.

nale complessa e in continua trasformazione, con dinamiche che non sono conosciute adeguatamente dall'opinione pubblica internazionale, anche a causa della scarsa attenzione da parte degli *opinion makers* nel chiarire ruoli e competenze della *UN Organization* e delle altre organizzazioni che compongono lo *UN System*.

In questo contesto, tra gli aspetti normalmente poco conosciuti ci sono i rapporti tra l'Organizzazione la cui Carta istitutiva fu varata alla *United Nations Conference on International Organization* (UNCIO) tenutasi a San Francisco nell'aprile-giugno 1945, e le Istituzioni finanziarie internazionali di cui si era discusso a Bretton Woods nel luglio 1944. Gli *Articles of Agreement* delle due IFI (il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale), scaturite dalla *United Nations Monetary and Financial Conference* tenutasi nel 1944 (alla quale parteciparono 730 delegati di 44 Paesi allora Alleati)[11], entrarono in vigore il 27 dicembre 1945. Invece il "terzo pilastro" del sistema economico postbellico, cioè la *International Trade Organization* (ITO) prevista anch'essa a Bretton Woods, non nacque perché gli Stati Uniti non ratificarono la Carta dell'Avana varata nel 1947, che il governo di Washington riteneva non corrispondente agli interessi nazionali statunitensi. Le tematiche del commercio internazionale furono poi al centro dei diversi round negoziali del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) che si sono succeduti dal 1947 al 1994, ma rimanendo sempre fuori dallo *UN System*; e quando nel 1995 è stata creata la *World Trade Organization* (WTO), con sede a Ginevra, è stata anch'essa mantenuta esterna rispetto al sistema onusiano.

Dopo avere iniziato i lavori nel 1946, l'*International Monetary Fund* (IMF) e la *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) nel 1947 stipularono invece accordi di cooperazione con l'ONU, la cui Carta istitutiva era entrata in vigore il 24 ottobre 1945 e che nel frattempo aveva iniziato la propria attività. In base agli accordi del 1947 il *Fund* e la *Bank* divennero formalmente due agenzie specializzate dello *UN System*, mantenendo però una sostan-

11. Tra gli studi più recenti e documentati si veda: G. Scott-Smith, J.S. Rofe (eds.), *Global perspectives on the Bretton Woods Conference and the Post-War World Order*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017.

ziale indipendenza velata da una formale autonomia che le ha fatte qualificare da alcuni studiosi come *The Others United Nations*[12].

Oltre a una sfasatura temporale nella fase preparatoria, l'ONU e le IFI di Bretton Woods sono nate sulla base di distinti trattati internazionali tra i rispettivi membri, e si sono strutturate con modalità organizzative e di funzionamento diverse. A ciò si aggiunge la diversa ubicazione che avrebbero avuto le rispettive sedi (New York per l'ONU, Washington per il *Fund* e la *Bank*[13]), e le *membership* differenti dell'Organizzazione e delle due IFI. La *membership* del FMI è infatti totalmente separata da quella dell'ONU, mentre la *membership* della Banca mondiale è subordinata a quella del Fondo monetario internazionale, la *membership* del *Fund* è un prerequisito per accedere alla *Bank*. Si devono inoltre ricordare le differenze nei meccanismi di voto: all'ONU è riconosciuto un voto a ciascuno degli *States* membri, nelle IFI di Bretton Woods vige invece il voto ponderato dei *Countries* membri in base a criteri economico-finanziari. A ciò vanno aggiunte le diversità nelle strutture istituzionali e nelle modalità di *governance*.

Si tratta di questioni che normalmente sfuggono all'opinione pubblica, e che talvolta portano i *media* a confondere ruoli e responsabilità degli organi dell'ONU rispetto a quelli delle IFI di Bretton Woods, in particolare per quanto attiene alla inadeguatezza della *governance* globale messa in luce dalle ricorrenti crisi economico-finanziarie. Anche in questo ambito si rischia di alimentare una visione distorta della realtà internazionale.

3. Metriche delle grandi potenze e sicurezza collettiva

Le definizioni di potenza e di grande potenza sono state e sono oggetto di molti dibattiti, si tratta di concetti che storicamente hanno

12. Ad esempio si vedano: G. Simons, *UN malaise: power, problems, and realpolitik*, cit., pp. 187-231; M. Mazower, *Governing the World…*, cit., pp. 343-378.

13. www.worldbank.org/en/home. Nel contesto della *Bank* a fianco della IBRD sono poi sorti altri istituti, che non sono agenzie specializzate dello *UN System* e che dal 2007 hanno dato vita al *World Bank Group* (WBG).

assunto connotati differenti[14]: dall'epoca degli Imperi coloniali e del Concerto europeo delle grandi potenze, alla cesura rappresentata dalla Grande guerra con la fine di quattro Imperi europei (austro-ungarico, ottomano, tedesco, russo), e poi ancor più dal secondo conflitto mondiale con la fine dell'Impero del Sol Levante e la crisi dei sistemi coloniali di alcuni Stati vincitori (si pensi a Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi, Belgio). Era iniziata l'epoca delle due superpotenze, cioè gli Imperi informali della guerra fredda[15], e dell'ampliarsi della comunità internazionale degli Stati con il processo di decolonizzazione, a partire dall'indipendenza (e partizione) dell'India nel 1947[16]. Dopo la fine nel 1991 del sistema internazionale della guerra fredda, si è passati dal "momento unipolare" della *Lonely Superpower* statunitense negli anni Novanta del XX secolo[17], alla "geopolitica del caos" soprattutto dopo le vicende internazionali del 2001-2003[18]. Nelle

14. Cfr.: E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis* (prima ed. 1939), ora in Id., *Utopia e realtà. Un'introduzione allo studio della politica internazionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred P. Knopf, 1948; R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1970; P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti, 1989; H. Kissinger, *L'arte della diplomazia*, Milano, Sperling & Kupfer, 1996; H. Bull, *La società anarchica*, Milano, Vita e Pensiero, 2005; R. Gerwarth, E. Manela (eds.), *Empires at War 1911-1923*, Oxford, Oxford University Press, 2014; J. Mearsheimer, *La tragedia delle grandi potenze*, Roma, Luiss University Press, 2019.

15. Sulla storiografia della guerra fredda, un ricco panorama di studi e relative bibliografie nei volumi collettanei: M.P. Leffler, O.A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, 3 vols., Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

16. Cfr.: J. Romein, *Il secolo dell'Asia*, Torino, Einaudi, 1969; G. Borsa, *Dieci anni che cambiarono il mondo 1941-1951*, Milano, Corbaccio, 1995; B. Droz, *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*, Milano-Torino, Bruno Mondadori, 2007; N. Singh Sarila, *The Shadow of the Great Game. The Untold Story of India's Partition*, Noida, HarperCollins, 2009; M. Burleigh, *La genesi del mondo contemporaneo. Il crollo degli imperi coloniali 1945-1965*, Milano, Feltrinelli, 2013.

17. Cfr.: C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, "Foreign Affairs", vol. 70, n. 1, 1990/1991, pp. 23-33; S.P. Huntington, *The Lonely Superpower*, "Foreign Affairs", vol. 78, n. 2, Mar.-Apr. 1999, pp. 35-49; C. Krathammer, *The Unipolar Moment Revisited*, "The National Interest", n. 70, Winter 2002/03, pp. 5-18.

18. Cfr.: M. Antonsich, A. Colombo, A. Ferrari, R. Redaelli, A. Vitale, F. Zanoni, *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia central nel nuovo scenario internazionale*, Milano, ISPI-EGEA, 2001; B. Biancheri (a cura di), *Il nuovo disordine globale dopo l'11 settembre*, Milano, EGEA, 2002; A. Joxe, *L'empire du chaos*, Paris,

analisi del sistema globale si discute oggi su ruoli, interessi e responsabilità delle potenze, da quelle grandi a quelle medie o emergenti. Va però segnalato che sono esistiti ed esistono criteri differenti per valutare la condizione o misurare il grado di potenza nel sistema internazionale: dalla metrica strettamente militare a quella economico-finanziaria, dal peso demografico alla dimensione territoriale, dalle risorse di materie prime a quelle tecnologiche, dal grado di sviluppo del sistema politico al ruolo dei *media* e dell'opinione pubblica, dall'*hard power* al *soft power.*

Tenendo presente queste variabili, si cercherà di tratteggiare alcuni ruoli che storicamente hanno svolto le grandi potenze nelle trasformazioni principali dello *UN System*, considerando anche i rapporti e le differenze già evidenziati tra l'Organizzazione posta a presidio della sicurezza collettiva (l'ONU) e *The Others United Nations* (*Fund* e *Bank*).

Nonostante le diversità di opinioni iniziali che si erano manifestate nelle Conferenze interalleate del 1943-1944 tra le diplomazie di Washington, Londra e Mosca, dopo le Conferenze di Bretton Woods (luglio 1944) e di Dumbarton Oaks (agosto-ottobre 1944) aveva prevalso l'impostazione del Presidente americano Roosevelt dei "quattro poliziotti". Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica, con l'aggiunta della Cina su richiesta statunitense, avrebbero dovuto essere le potenze garanti dell'ordine internazionale postbellico, sia per le questioni della sicurezza sia per le tematiche economico-finanziarie. Su richiesta britannica il club venne poi esteso alla Francia, che i "Tre grandi" (Roosevelt, Churchill e Stalin), nonostante qualche perplessità da parte statunitense (Roosevelt avrebbe eventualmente preferito il Brasile), decisero di elevare al rango di "quinto poliziotto". Questo equilibrio venne sancito alle Conferenze di Yalta (febbraio 1945) e di San Francisco (aprile-giugno 1945), e trovò riscontro nell'assegnazio-

La Découverte, 2004; A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010; O. Barìè, *Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 2013; R. Iannuzzi, *Geopolitica del collasso*, Roma, Castelvecchi, 2014; I. Ramonet, *Geopolitica del caos*, Trieste, Asterios, 2016.

ne a ciascuno di quei cinque Stati di un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU che si andava a costruire, con l'annesso potere di veto. Anche il veto fu una proposta iniziale di Roosevelt, che a Yalta venne fatta propria da Stalin.

Sul potere di veto è sintomatica la dichiarazione fatta nel 1944 da Cordell Hull, segretario di Stato americano e considerato il "padre" delle Nazioni Unite come aveva indicato Roosevelt[19]: "The United States Government would not remain one day in the United Nations without retaining the veto power". Da ricordare che poi alla Conferenza di San Francisco le tre grandi potenze alleate (Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna) avevano insistito sul potere di veto e affermato che senza di esso non avrebbero aderito all'ONU; la Cina e la Francia all'inizio tennero una posizione più flessibile, ma la rigida posizione dei *Big Three* portò anche loro a difendere fermamente la regola del veto[20], che venne formalizzata nell'articolo 27 della Carta istitutiva dell'ONU.

Il seggio permanente nel Consiglio di sicurezza e il potere di veto riconosciuto ai *Permanent Five* (P-5) costituivano il riconoscimento del loro status di grandi potenze, con annessi diritti e doveri rispetto all'ordine internazionale postbellico. Va segnalato che a quegli stessi soggetti internazionali era stato previsto di assegnare le quote maggiori, con relativo potere di voto ponderato, all'interno del Fondo monetario internazionale. FMI dove per le decisioni più importanti sarebbero state necessarie maggioranze qualificate (sono previste maggioranze diverse a seconda delle tematiche trattate), con relativo potere di blocco da parte dei *Countries* con le quote maggiori. Dunque i P-5 dell'ONU (formalmente *States*) e i *Big Five* delle IFI di Bretton Woods (formalmente *Countries*) nel progetto iniziale avrebbero coinciso[21].

19. Per la sua attività a Hull fu poi assegnato il Premio Nobel per la pace 1945: www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1945.

20. J.G. Stoessinger, *The United Nations & the Superpowers: China, Russia & America*, New York, Random House, 1977, pp. 3-5.

21. Ovviamente i *Permanent Five* (P-5) del CdS ONU e i *Big Five* del FMI non vanno confusi.