

Il veto di cinque paesi

Il Consiglio di Sicurezza ONU e il potere di bloccare qualsiasi decisione globale riservato a cinque stati dal 1945.



CONTROPOTERE

un libro di Alessio Farinella



Il veto di cinque paesi

Il Consiglio di Sicurezza ONU e il potere di bloccare qualsiasi decisione globale riservato a cinque stati dal 1945

Alessio Farinella

Indice

Prefazione	2
Capitolo 1 – Come nasce il veto: San Francisco 1945	3
Capitolo 2 – Come funziona in pratica un veto	5
Capitolo 3 – I numeri del veto dal 1945 a oggi	7
Capitolo 4 – Il veto sul Medio Oriente	10
Capitolo 5 – Il veto russo sull’Ucraina	12
Capitolo 6 – I tentativi di riforma: perché non sono mai andati in porto	15
Capitolo 7 – L’Assemblea Generale: il potere simbolico dei 193	17
Capitolo 8 – Il «veto» informale: quando basta minacciarlo	20
Capitolo 9 – Il confronto con altri organismi internazionali	22
Capitolo 10 – Le obiezioni, trattate con onestà	25
Capitolo 11 – Cosa si potrebbe cambiare	27
Capitolo 12 – Cosa puoi fare tu, adesso	30

Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale	32
---	----

Prefazione

Centonovantatré paesi fanno parte delle Nazioni Unite. Ma ne bastano cinque — sempre gli stessi, dal 1945 — per bloccare qualunque decisione del suo organo più importante, anche quando tutti gli altri centottantotto sono d'accordo tra loro.

Questo libro racconta come funziona, davvero, il **veto** al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: un potere che pochissime persone, fuori dagli addetti ai lavori, sanno spiegare con precisione, ma che ha deciso, nel corso di ottant'anni, se il mondo potesse fermare una guerra, sanzionare un'aggressione, o anche solo condannare a parole un crimine internazionale.

Non è un potere nascosto o segreto: è scritto, nero su bianco, nell'articolo 27 della Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco nel 1945. Ma la distanza tra sapere che il veto esiste e capire davvero cosa significhi — chi ce l'ha, quante volte è stato usato, perché proprio quei cinque paesi e non altri, e perché ogni tentativo di cambiare questa regola si è arenato per ottant'anni — è la distanza che questo libro prova a colmare, un capitolo alla volta.

Capitolo 1 — Come nasce il veto: San Francisco 1945

Un potere riservato dai vincitori, a se stessi

Tra l'aprile e il giugno 1945, mentre la Seconda guerra mondiale è ancora in corso in Asia, i delegati di cinquanta paesi si riuniscono a San Francisco per scrivere la Carta delle Nazioni Unite, il documento fondativo dell'organizzazione che avrebbe dovuto sostituire la fallita Società delle Nazioni ed evitare, in futuro, un nuovo conflitto mondiale.

Dentro quella Carta, l'**articolo 27** stabilisce come deve votare l'organo più importante della nuova organizzazione: il Consiglio di Sicurezza, responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. E qui i cinque paesi che avevano vinto la guerra — Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina, Francia e Regno Unito — si riservano un potere che nessun altro stato membro avrà mai: il diritto di **veto**, la possibilità di bloccare da soli qualunque decisione sostanziale del Consiglio, indipendentemente da quanti altri paesi la sostengano.

Perché questi cinque, e non altri

La scelta non è casuale: sono le cinque grandi potenze che avevano guidato la vittoria contro le potenze dell'Asse. L'idea di fondo, dichiarata apertamente du-

rante i negoziati, era che senza questo potere di veto, uno o più di questi paesi avrebbero rifiutato di aderire all'organizzazione — ripetendo l'errore che aveva condannato all'irrilevanza la Società delle Nazioni, mai sostenuta pienamente dagli Stati Uniti. Meglio, si ragionò allora, un'organizzazione con le grandi potenze dentro, anche se dotate di un potere sproporzionato, che un'organizzazione ideale sulla carta ma disertata da chi contava di più.

Un dettaglio da tenere a mente: chi sono, oggi, quei cinque

Vale la pena notare fin da questo primo capitolo che la composizione dei cinque membri permanenti non è rimasta del tutto identica nel tempo, anche se il numero è rimasto fisso a cinque. Il seggio cinese, occupato inizialmente dalla Repubblica di Cina (Taiwan), è passato nel 1971 alla Repubblica Popolare Cinese. Il seggio dell'Unione Sovietica è stato ereditato dalla Federazione Russa dopo la dissoluzione dell'URSS nel 1991, senza che questo passaggio richiedesse alcuna nuova ratifica formale della Carta da parte degli altri membri. Sono gli unici due cambiamenti avvenuti in ottant'anni: per il resto, la lista dei cinque è rimasta quella scritta a San Francisco nel 1945.

Perché questo è il punto di partenza di tutto il libro

Ogni capitolo successivo di questo libro parte da questa base fissata ottant'anni fa: un potere di veto pensato per un mondo diviso in vincitori e vinti di una guerra mondiale, mai più rivisto nella sua sostanza, mentre il mondo che quell'organizzazione dovrebbe rappresentare è cambiato in modo radicale — nuovi stati nati dalla decolonizzazione, nuove potenze economiche emerse, equilibri geopolitici completamente diversi da quelli del 1945.

Capitolo 2 — Come funziona in pratica un veto

Quindici seggi, due categorie molto diverse

Il Consiglio di Sicurezza ha 15 membri in totale, divisi in due categorie con poteri completamente diversi. I **cinque membri permanenti** (i cosiddetti «P5»: Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Regno Unito), che restano al Consiglio senza limiti di tempo e possiedono il diritto di veto. I **dieci membri non permanenti**, eletti a rotazione dall'Assemblea Generale per un mandato di due anni ciascuno, in rappresentanza delle diverse aree geografiche del mondo — che partecipano pienamente alle discussioni e al voto, ma non hanno alcun potere di veto.

Il conto che conta davvero

Per approvare una risoluzione sostanziale, il Consiglio di Sicurezza ha bisogno di almeno **nove voti favorevoli su quindici**. Ma c'è una condizione aggiuntiva, decisiva: nessuno dei cinque membri permanenti deve votare contro. Se anche tutti gli altri quattordici membri del Consiglio — i quattro membri permanenti rimanenti più i dieci non permanenti — votano a favore, basta il voto contrario di **un solo** membro permanente per bloccare tutto.

Pensa a un consiglio d'amministrazione di quindici persone, dove dieci socie qualunque e quattro soci fondatori possono votare a favore di una decisione, ma se anche un solo quinto socio fondatore, tra i cinque che hanno costruito l'azienda, vota contro, la decisione non passa comunque — indipendentemente da quanto ampia sia la maggioranza degli altri quattordici.

L'astensione non è un veto

Un dettaglio tecnico importante, spesso frainteso: un membro permanente che si **astiene** dal voto, invece di votare esplicitamente contro, non blocca la risoluzione. Solo un voto contrario esplicito di un P5 conta come veto formale. Questo distingue nettamente, per esempio, un membro permanente che lascia passare una risoluzione pur non sostenendola apertamente (astenendosi) da uno che la blocca attivamente (votando contro).

Perché conta anche solo un voto

La conseguenza pratica di questo meccanismo è che il Consiglio di Sicurezza non può mai adottare una risoluzione sostanziale che dispiaccia anche solo a uno dei cinque membri permanenti, indipendentemente da quanto ampio sia il consenso tra tutti gli altri paesi coinvolti — compresi gli altri quattro membri permanenti. È una struttura di voto che nessun altro organismo internazionale di questa importanza replica in questa forma esatta, come vedremo con un confronto diretto nel Capitolo 9.

Capitolo 3 — I numeri del veto dal 1945 a oggi

Duecentonovantatré volte, in ottant'anni

Dal 16 febbraio 1946, giorno in cui l'Unione Sovietica pose il primo veto della storia delle Nazioni Unite, fino a oggi, il veto è stato usato **293 volte** in totale. Il database ufficiale del Consiglio di Sicurezza, mantenuto dalla biblioteca Dag Hammarskjöld delle Nazioni Unite, permette di ricostruire con precisione chi lo ha usato, quante volte, e su quali temi.

Chi lo ha usato di più

Russia/Unione Sovietica: 120 veti, quasi la metà del totale mondiale — ma con una storia divisa in due fasi molto diverse. Nei primi decenni, gran parte di questi

veti servivano a bloccare l'ammissione di nuovi stati membri all'ONU, in piena logica di Guerra Fredda.

Stati Uniti: 82 veti, quasi tutti concentrati dal 1970 in poi. Dopo quella data, gli Stati Uniti sono diventati il paese che ha usato il veto più di ogni altro membro permanente, con una parte consistente dei casi legata a risoluzioni riguardanti Israele — un tema che approfondiremo nel Capitolo 4.

Regno Unito: 29 veti. **Francia:** 16 veti. **Cina:** 16 veti in totale, di cui uno solo posto nel 1955 dalla Repubblica di Cina (Taiwan, che allora occupava il seggio cinese), e i restanti tredici dalla Repubblica Popolare Cinese dopo il 1971.

Un dettaglio che sorprende: il silenzio anglo-francese

Un dato che pochi conoscono: **Francia e Regno Unito non pongono un veto dal 23 dicembre 1989** — oltre trentacinque anni. Non significa che questi due paesi abbiano rinunciato formalmente al proprio diritto di veto, che resta pienamente in vigore; significa che, nella pratica politica recente, hanno scelto sistematicamente di non usarlo, preferendo altre forme di pressione diplomatica o, più spesso, semplicemente allineandosi alle posizioni della maggioranza del Consiglio.

Come sono cambiati, nel tempo, i motivi del veto

I dati mostrano un'evoluzione chiara nel tempo: durante la Guerra Fredda (dagli anni "40 agli anni "80), i veti sovietici e americani riflettevano soprattutto la contrapposizione ideologica tra blocco occidentale e blocco sovietico, spesso su questioni di adesione all'ONU o di riconoscimento di nuovi governi. Dagli anni "70 in poi, il tema che ha attirato il maggior numero di veti americani è cambiato, concentrandosi sempre di più su risoluzioni riguardanti Israele e il conflitto in Medio Oriente — il tema specifico del prossimo capitolo.

Perché questi numeri, da soli, non raccontano tutta la storia

I 293 veti formali documentati in questo capitolo sono solo la parte visibile del fenomeno. Come vedremo nel Capitolo 8, dedicato al cosiddetto «veto informale», molte più risoluzioni non arrivano mai nemmeno al voto formale, perché la sola minaccia di un veto da parte di un membro permanente è sufficiente a farle ritirare o modificare prima ancora che vengano messe ai voti — un potere di condizionamento che nessuna statistica ufficiale riesce a misurare con precisione.

Capitolo 4 — Il veto sul Medio Oriente

Il caso più ricorrente della storia recente

Se c'è una regione del mondo che, più di ogni altra, ha visto usare e riusare il potere di veto negli ultimi cinquant'anni, è il Medio Oriente — con due dinamiche distinte, ma ugualmente istruttive per capire come funziona davvero questo strumento.

Gli Stati Uniti e Israele

Dal 1972 a oggi, gli Stati Uniti hanno posto veto su risoluzioni critiche verso Israele **almeno 53 volte** — poco più della metà di tutti gli 89 veti americani nella storia dell'ONU. Alcuni esempi con date precise mostrano la costanza di questo schema nel tempo:

- Vetì su risoluzioni riguardanti gli insediamenti israeliani nei territori occupati, ricorrenti almeno dal 1983 fino al 2011.
- **19 dicembre 2017**: gli Stati Uniti bloccano una risoluzione che respingeva la decisione dell'allora presidente Trump di riconoscere Gerusalemme come capitale di Israele.
- **Aprile 2024**: veto americano su una risoluzione che avrebbe raccomandato la piena adesione della Palestina come stato membro delle Nazioni Unite.
- Nel solo biennio 2023-2024, durante la guerra a Gaza, gli Stati Uniti pongono **quattro veti** su riso-

luzioni che chiedevano un cessate il fuoco, portando il totale complessivo dei veti americani su temi israelo-palestinesi a **49**.

Russia e Cina sulla Siria

Dall'inizio della guerra civile siriana nel 2011, Russia e Cina hanno usato ripetutamente il veto per proteggere il governo di Bashar al-Assad da risoluzioni di condanna. La Russia lo ha fatto **16 volte**, di cui 10 insieme alla Cina; la Cina, da sola o insieme alla Russia, **8 volte** nei momenti più critici del conflitto.

- **Ottobre 2011**: primo veto congiunto russo-cinese, contro una risoluzione che condannava la repressione violenta delle proteste pro-democrazia in Siria, appena iniziata.
- **Febbraio 2012**: secondo veto congiunto, su una risoluzione che era già stata pesantemente rivista per includere le obiezioni di Mosca e Pechino, e che comunque non è passata.
- **Dicembre 2019**: ultimo di questa lunga serie, su una risoluzione che avrebbe garantito l'accesso umanitario attraverso valichi di frontiera già concordati in precedenza.

I temi ricorrenti dei veti russo-cinesi sulla Siria riguardano le violazioni generali dei diritti umani, la responsabilità per i crimini commessi, la protezione dei civili (in particolare durante l'assedio di Aleppo

est) e l'uso di armi chimiche documentato da più fonti indipendenti.

Uno schema che si ripete, con protagonisti diversi

Il confronto tra questi due casi mostra un elemento comune, al di là delle differenze politiche enormi tra le due situazioni: quando un membro permanente ha un interesse strategico diretto — un alleato da proteggere, come Israele per gli Stati Uniti, o un regime alleato da difendere, come la Siria di Assad per Russia e Cina — il veto diventa uno strumento usato con costanza e prevedibilità, quasi indipendentemente dal contenuto specifico della singola risoluzione proposta di volta in volta.

Capitolo 5 — Il veto russo sull'Ucraina

Un paradosso scritto nella struttura stessa del sistema

Il 24 febbraio 2022 la Russia invade l'Ucraina su larga scala. Due giorni dopo, il 25-26 febbraio 2022, il Consiglio di Sicurezza vota una risoluzione che condanna formalmente l'invasione. Il risultato del voto: **11 voti a favore, 3 astensioni** (tra cui la Cina), e **un solo voto contrario** — quello della Russia stessa.

È qui che il sistema del veto mostra, nella sua forma più estrema, un paradosso strutturale che i capitoli precedenti hanno solo accennato: la Russia, in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza, ha potuto votare — e bloccare — una risoluzione riguardante **la propria stessa aggressione militare**. Non esiste, nella Carta delle Nazioni Unite, alcuna regola che escluda un membro permanente dal voto su una crisi di cui è parte diretta e attiva.

Il secondo veto, sui referendum di annessione

Il 30 settembre 2022, un nuovo tentativo: Stati Uniti e Albania presentano una risoluzione di condanna dei referendum organizzati dalla Russia nelle regioni ucraine occupate, referendum considerati dalla stragrande maggioranza della comunità internazionale una messinscena priva di validità legale, propedeutica all'annessione formale di quei territori da parte di Mosca. Anche questa risoluzione viene bloccata dal veto russo.

Cosa può fare, allora, il resto del mondo

Poiché il Consiglio di Sicurezza restava bloccato dal veto russo, la comunità internazionale si è rivolta all'unico strumento alternativo disponibile: l'Assemblea Generale, dove — come vedremo nel dettaglio nel Capitolo 7 — non esiste alcun diritto di veto. Il **2 marzo 2022**, in una sessione speciale,

l'Assemblea Generale adotta la sua prima risoluzione di condanna dell'aggressione russa, con un'ampissima maggioranza di voti favorevoli. Ma, come vedremo, si tratta di una risoluzione politicamente significativa quanto simbolicamente potente — e giuridicamente **non vincolante**: non impone alcun obbligo legale reale alla Russia, a differenza di quanto avrebbe fatto una risoluzione del Consiglio di Sicurezza mai arrivata a esistere per via del veto.

Il dibattito che questo caso ha riaperto

L'invasione russa dell'Ucraina, proprio per la nettezza con cui mostra il paradosso di un aggressore che vota su se stesso, ha riaperto con forza il dibattito internazionale sulla riforma del sistema del veto — un dibattito che, come vedremo nel Capitolo 6, esiste da decenni ma non ha mai portato a un cambiamento sostanziale delle regole fissate nel 1945. Diverse proposte di riforma specifiche, discusse proprio a partire da questo caso, chiedono l'esclusione automatica dal voto — non solo dal veto, ma dal voto stesso — per un membro permanente che sia parte diretta e riconosciuta di un conflitto oggetto della risoluzione. Nessuna di queste proposte, però, è mai arrivata a una modifica formale della Carta.

Capitolo 6 — I tentativi di riforma: perché non sono mai andati in porto

Il G4: quattro grandi potenze escluse dal tavolo dei cinque

Germania, Giappone, India e Brasile — conosciuti insieme come **G4** — sono, da decenni, i candidati più citati a un possibile allargamento del Consiglio di Sicurezza con nuovi membri permanenti. Sono economie tra le maggiori al mondo, popolazioni enormi (nel caso di India e Brasile), contributori importanti al bilancio e alle missioni delle Nazioni Unite (nel caso di Germania e Giappone) — eppure nessuno dei quattro siede al tavolo dei membri permanenti.

Nel luglio 2005, il G4 presenta formalmente all'Assemblea Generale una proposta di riforma: allargare il Consiglio da 15 a 25 membri, aggiungendo sei nuovi membri permanenti (compresi, presumibilmente, i quattro paesi del G4 stessi) e quattro nuovi membri non permanenti.

L'Unione Africana e il Consenso di Ezulwini

Parallelamente, l'Unione Africana ha elaborato una propria posizione comune, nota come **Consenso di Ezulwini** (dal nome della località in Eswatini dove fu adottato nel 2005): il continente africano, che oggi

non ha alcun seggio permanente nonostante rappresenti oltre cinquanta stati membri dell'ONU, chiede **due seggi permanenti con pieno potere di veto** e cinque seggi non permanenti aggiuntivi.

Perché nessuna di queste proposte è mai passata

Il motivo di fondo è tanto semplice quanto insormontabile: modificare la Carta delle Nazioni Unite, compresa la composizione dei membri permanenti, richiede la ratifica degli stessi cinque membri permanenti attuali — inclusi quelli che, con la riforma, perderebbero parte della propria posizione di unicità. Anche quando i P5 dichiarano, in linea di principio, di sostenere un ampliamento del Consiglio, i dettagli concreti — quali paesi entrano, con quale potere, quando — restano bloccati da veti geopolitici incrociati che non richiedono nemmeno un veto formale per prodursi.

Un esempio concreto: l'ingresso del Giappone come membro permanente è storicamente sostenuto da Stati Uniti e Regno Unito, ma osteggiato dalla Cina, per ragioni legate alla storia e alla rivalità regionale tra i due paesi. Basta l'opposizione di un solo membro permanente attuale, anche solo su un singolo candidato specifico, per bloccare l'intero pacchetto di riforma — esattamente lo stesso meccanismo di veto raccontato

nei capitoli precedenti, applicato stavolta alla riforma del sistema che lo ha reso possibile.

Un cane che si morde la coda

La riforma del Consiglio di Sicurezza si trova quindi in una condizione paradossale: tutti i paesi membri dell'ONU, quasi senza eccezioni, dichiarano pubblicamente di sostenere in linea di principio un Consiglio più rappresentativo del mondo di oggi rispetto a quello fotografato nel 1945. Ma ogni proposta concreta di come realizzare questo obiettivo si scontra, prima o poi, con l'interesse di uno o più dei cinque membri attuali a non ridurre il proprio potere relativo — un interesse che nessuna dichiarazione di principio riesce, da ottant'anni, a superare davvero.

Capitolo 7 — L'Assemblea Generale: il potere simbolico dei 193

Uno strumento pensato per aggirare il blocco

Nel 1950, durante la guerra di Corea, il Consiglio di Sicurezza si trova paralizzato: l'Unione Sovietica, all'epoca, boicottava le sedute del Consiglio in segno di protesta per il mancato riconoscimento della Repubblica Popolare Cinese, e questo aveva impedito, per un periodo, il normale funzionamento del veto sovietico — una situazione anomala che si sarebbe presto

risolta con il ritorno dell'URSS al tavolo, riportando il rischio di blocco sistematico.

Per rispondere a questa fragilità strutturale, l'Assemblea Generale adotta il **3 novembre 1950** la risoluzione 377(V), passata alla storia come «**Uniting for Peace**» («unirsi per la pace»): stabilisce che, quando il Consiglio di Sicurezza non riesce ad agire per mancanza di unanimità tra i membri permanenti — cioè, nella pratica, quando scatta un veto — le funzioni di mantenimento della pace possono essere trasferite, temporaneamente, all'Assemblea Generale, riunita in sessione speciale d'emergenza.

La differenza decisiva: nessun veto, ma nessuna forza vincolante

L'Assemblea Generale riunisce tutti i 193 stati membri delle Nazioni Unite, ciascuno con un voto uguale a quello degli altri — un sistema profondamente diverso da quello del Consiglio di Sicurezza descritto nei capitoli precedenti. Nessun paese, per quanto potente, ha un diritto di veto in Assemblea Generale.

Ma qui sta il limite strutturale di questo strumento: le risoluzioni dell'Assemblea Generale, a differenza di quelle del Consiglio di Sicurezza, **non sono giuridicamente vincolanti**. Sono dichiarazioni politiche, spesso approvate con maggioranze amplissime — come la risoluzione di condanna dell'invasione russa dell'Ucraina raccontata nel Capitolo 5, adottata il 2

marzo 2022 — ma prive della forza esecutiva reale che avrebbe una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, capace per esempio di autorizzare sanzioni obbligatorie o interventi militari.

Un potere reale, ma di natura diversa

Non bisogna però liquidare l'Assemblea Generale come del tutto priva di effetto pratico. Una risoluzione approvata da una maggioranza schiacciante dei 193 membri ha un peso politico e diplomatico concreto: isola pubblicamente il paese che si è opposto o è stato condannato, fornisce una base legittimante per sanzioni decise autonomamente da singoli stati o gruppi di stati (come l'Unione Europea), e costruisce un registro storico pubblico di dove si è collocata la comunità internazionale su una determinata crisi — un registro che, nel tempo, ha comunque un peso nella diplomazia e nella storia, anche senza forza legale immediata.

Il confine netto tra i due organi

Il confronto tra Consiglio di Sicurezza e Assemblea Generale racconta, in sintesi, la stessa tensione che attraversa l'intero sistema delle Nazioni Unite: da una parte un organo con potere esecutivo reale ma bloccabile da cinque paesi soli, dall'altra un organo pienamente rappresentativo di tutto il mondo ma privo della stessa forza vincolante. Nessuno dei due, da solo, risolve il problema di fondo di questo libro: un sistema decisionale globale dove il potere reale

e la rappresentanza ampia non coincidono mai nello stesso organo.

Capitolo 8 – Il «veto» informale: quando basta minacciarlo

Un potere più grande di quello che si vede

I 293 veti formali contati nel Capitolo 3 sono solo la punta visibile di un fenomeno molto più ampio. Nella diplomazia quotidiana del Consiglio di Sicurezza, un membro permanente non ha nemmeno bisogno di arrivare al voto formale per bloccare una risoluzione che non gradisce: basta comunicare, nelle consultazioni informali che precedono ogni voto ufficiale, che porrà il veto se il testo non viene modificato o ritirato.

Come funziona nella pratica diplomatica

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non nascono mai come un testo definitivo presentato a sorpresa il giorno del voto: passano per settimane, a volte mesi, di negoziati riservati tra le delegazioni, in cui ogni membro permanente comunica agli altri le proprie linee rosse. Se durante questo processo un P5 fa sapere, anche informalmente, che non accetterà un certo passaggio del testo, gli altri membri hanno due scelte: modificare la risoluzione per renderla accettabile a

tutti i P5, oppure ritirarla prima che arrivi mai al voto ufficiale, evitando così anche solo di far registrare un veto formale nelle statistiche pubbliche.

Perché questo meccanismo è quasi invisibile dall'esterno

Il risultato è che un numero di risoluzioni potenzialmente molto più alto delle 293 formalmente vetate non arriva mai a un voto pubblico, semplicemente perché è stato già bloccato, ammorbido o abbandonato nella fase preparatoria. Non esiste un database ufficiale, paragonabile a quello dei veti formali citato nel Capitolo 3, che registri sistematicamente questi casi: si tratta di un potere di condizionamento reale, ma per sua natura poco documentabile con la stessa precisione statistica.

Cosa significa per chi segue le notizie internazionali

Questo meccanismo spiega un fenomeno che chi segue le notizie internazionali nota spesso senza comprenderne del tutto la causa: molte risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, quando finalmente arrivano al voto pubblico, appaiono già annacquate rispetto alle richieste iniziali dei paesi proponenti — linguaggio più vago sulle sanzioni, riferimenti attenuati alle responsabilità, clausole di compromesso inserite proprio per evitare il veto di uno dei P5. Quel testo finale, apparentemente moderato, è spesso il risultato visibile di un veto informale già esercitato nelle settimane prece-

denti, dietro le quinte, senza che il pubblico ne veda mai la traccia diretta.

Un potere che nessuna riforma formale può facilmente eliminare

Anche se le proposte di riforma discusse nel Capitolo 6 riuscissero, in un futuro ipotetico, a modificare le regole formali del veto, questo meccanismo informale resterebbe comunque attivo: finché un membro permanente conserva un potere di blocco reale — anche solo su alcune categorie di risoluzioni — la sola minaccia credibile di usarlo continuerà a modellare i testi prima ancora che arrivino a un voto pubblico, rendendo il potere di veto ancora più esteso di quanto mostrino, da sole, le statistiche ufficiali.

Capitolo 9 — Il confronto con altri organismi internazionali

Il veto ONU non è un caso isolato nel sistema multilaterale

Dopo otto capitoli dedicati al veto del Consiglio di Sicurezza, vale la pena fare un passo indietro e chiedersi: è davvero un'anomalia unica, o esistono altri organismi internazionali importanti costruiti su meccanismi decisionali altrettanto diseguali? La risposta, come mostra questo capitolo, è che il veto ONU è un caso estremo, ma non isolato.

Il FMI: il voto pesato sulle quote

Il libro di questa collana dedicato al Fondo Monetario Internazionale ha raccontato in dettaglio come il potere di voto in quell'istituzione sia proporzionale alla quota di capitale versata da ciascun paese membro — non «un paese, un voto», ma un voto pesato sulla ricchezza. Gli Stati Uniti, con circa il 16,5% dei voti, hanno un potere di veto individuale di fatto su ogni riforma che richieda l'85% di maggioranza. È un sistema diverso nella forma dal veto ONU — non un blocco assoluto su ogni singola decisione, ma un potere di veto mirato alle riforme più profonde — ma identico nella sostanza: un solo paese può bloccare cambiamenti che non gli convengono, indipendentemente dal consenso di tutti gli altri membri.

L'OMC: il consenso che diventa veto di fatto

L'Organizzazione Mondiale del Commercio, raccontata in un altro libro di questa collana dedicato al Trattato di Marrakesh, funziona in teoria in modo opposto: le decisioni si prendono per **consenso**, non per voto a maggioranza — nessun paese ha, sulla carta, un potere di veto formale superiore a quello degli altri membri. Ma nella pratica, poiché il consenso richiede l'assenso di tutti i membri, anche un solo paese contrario può bloccare una decisione — un potere di veto informale, distribuito su 166 paesi membri invece che concentrato in cinque, ma con lo stesso effetto pratico

di paralisi quando gli interessi divergono in modo significativo.

Cosa hanno in comune, e cosa no

Il filo comune tra questi tre sistemi — Consiglio di Sicurezza, FMI, OMC — è che tutti nascono da negoziati storici in cui i paesi più potenti al momento della fondazione si sono assicurati un potere sproporzionato rispetto al proprio peso demografico, un potere che è sopravvissuto, sostanzialmente intatto, ai decenni successivi nonostante cambiamenti geopolitici enormi.

La differenza principale sta nella concentrazione: il veto ONU concentra il potere di blocco in soli cinque paesi, nominati esplicitamente nella Carta del 1945; il sistema OMC lo distribuisce, in teoria, su tutti i 166 membri attraverso la regola del consenso, anche se nella pratica i paesi economicamente più forti riescono quasi sempre a far pesare di più le proprie obiezioni rispetto a quelle di un paese piccolo e povero.

Perché questo confronto conta

Comprendere che il veto ONU non è un'eccezione isolata, ma un caso — il più visibile e il più concentrato — di un problema strutturale che attraversa gran parte del sistema multilaterale nato nel Novecento, aiuta a inquadrare correttamente le proposte di riforma discusse in questo libro: non si tratta di correggere un'anomalia isolata delle Nazioni Unite, ma di affron-

tare un problema di rappresentanza che riguarda l'intera architettura della governance globale costruita dopo la Seconda guerra mondiale.

Capitolo 10 — Le obiezioni, trattate con onestà

«Il veto ha evitato che le grandi potenze si sfilassero dall'ONU»

È l'argomento storico più solido a favore del sistema attuale, e va preso sul serio: la Società delle Nazioni, il tentativo precedente di organizzazione internazionale nato dopo la Prima guerra mondiale, fallì in gran parte perché gli Stati Uniti non vi aderirono mai pienamente, e altre grandi potenze la abbandonarono quando le sue decisioni non facevano più comodo. Diversi storici delle relazioni internazionali sostengono che, senza la garanzia del veto, uno o più dei cinque membri permanenti attuali avrebbero potuto scegliere di restare fuori dalle Nazioni Unite fin dal 1945, o di abbandonarle in un momento successivo di forte disaccordo — ripetendo esattamente l'errore che aveva condannato all'irrilevanza l'organizzazione precedente.

«Un sistema senza veto rischierebbe la paralisi o l'irrilevanza»

Un argomento complementare, sostenuto da diversi analisti di relazioni internazionali: se le grandi poten-

ze potessero essere messe in minoranza su questioni che considerano vitali per la propria sicurezza nazionale — un intervento militare nel proprio ambito di influenza diretta, per esempio — rischierebbero di ignorare semplicemente le decisioni del Consiglio di Sicurezza, privandolo di ogni autorità reale, oppure di ridurre drasticamente il proprio impegno finanziario e politico nell'organizzazione nel suo complesso. In questa visione, il veto — per quanto ingiusto appaia dall'esterno — funzionerebbe come una valvola di sicurezza che mantiene le grandi potenze dentro un sistema comune, invece di spingerle a ignorarlo apertamente.

Un argomento che il caso ucraino, raccontato nel Capitolo 5, mette sotto pressione

Questi argomenti, per quanto storicamente fondati, faticano a reggere di fronte al caso limite raccontato nel Capitolo 5: un membro permanente che vota su una risoluzione riguardante la propria stessa aggressione militare non sta usando il veto per proteggere un interesse di sicurezza legittimo nel senso tradizionale del termine — sta usando un potere di voto per impedire che la comunità internazionale si esprima formalmente su un crimine di cui è direttamente responsabile. È proprio questo tipo di caso limite ad aver riacceso, con più forza che in passato, il dibattito sulle proposte di riforma parziale discusse nel prossi-

mo capitolo — proposte che non eliminano il veto in generale, ma che provano a limitarlo nei casi più estremi.

Cosa resta, dopo queste obiezioni

Riconoscere questi argomenti non significa concludere che il sistema attuale rappresenti il miglior equilibrio possibile tra stabilità del sistema internazionale e rappresentanza equa. Significa riconoscere che qualunque riforma seria deve fare i conti con un rischio reale — l'uscita o la marginalizzazione volontaria di una grande potenza dal sistema multilaterale — e non solo con l'ingiustizia, altrettanto reale, di un potere concentrato in cinque mani sole dal 1945.

Capitolo 11 — Cosa si potrebbe cambiare

Prima proposta: il codice di condotta franco-messicano

Nell'agosto 2015 la Francia, con il sostegno del Messico, lancia un'iniziativa concreta e più modesta delle grandi riforme strutturali discusse nel Capitolo 6: una **Dichiarazione Politica sulla Sospensione dei Poteri di Veto in Casi di Atrocità di Massa**, che chiede ai cinque membri permanenti di impegnarsi volontariamente e collettivamente a non usare il veto quando una risoluzione riguarda genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra su larga scala.

A oggi, **107 paesi** hanno aderito formalmente a questa dichiarazione — un numero che comprende, va detto con precisione, la stessa Francia in quanto promotrice dell'iniziativa. Sono gli **altri quattro membri permanenti** — Stati Uniti, Russia, Cina e Regno Unito — a non aver mai sottoscritto questo impegno volontario, nonostante il crescente numero di paesi che vi hanno aderito nel corso degli anni.

Perché una proposta «volontaria» ha comunque un valore

A differenza delle grandi riforme del Capitolo 6, che richiederebbero una modifica formale della Carta delle Nazioni Unite (e quindi la ratifica di tutti e cinque i membri permanenti), il codice di condotta franco-messicano non richiede alcuna modifica dei trattati: è un impegno politico volontario, che ogni P5 potrebbe accettare domani senza alcun ostacolo procedurale. Il fatto che quattro dei cinque non lo abbiano fatto, nonostante l'assenza di ostacoli tecnici, mostra con chiarezza che il problema non è mai stato procedurale: è una scelta politica deliberata di conservare il potere di veto nella sua forma più ampia possibile, senza eccezioni nemmeno per i casi estremi.

Seconda proposta: l'allargamento del Consiglio

Le proposte del G4 e il Consenso di Ezulwini, raccontati nel Capitolo 6, restano sul tavolo, periodicamente

ridiscusse in sede di Assemblea Generale, anche senza aver mai raggiunto il consenso necessario tra i membri attuali per diventare realtà. Restano la via più ambiziosa, e per questo la più difficile da realizzare in tempi brevi.

Terza proposta: la riforma della procedura per le risoluzioni umanitarie

Una proposta più tecnica, discussa in ambito accademico e diplomatico, prevede di modificare la procedura di voto specificamente per le risoluzioni di natura puramente umanitaria (accesso di aiuti, protezione di civili, cessate il fuoco temporanei per motivi sanitari), riducendo per queste categorie specifiche la soglia richiesta o escludendo il voto del membro permanente direttamente coinvolto nel conflitto oggetto della risoluzione — un principio che, come visto nel Capitolo 5, avrebbe cambiato radicalmente l'esito del voto sull'invasione dell'Ucraina se fosse già stato in vigore nel 2022.

Il vincolo di fondo, identico a tutti gli altri libri di questa collana

Come per ogni altra proposta di riforma raccontata in questa collana, il problema non è la mancanza di soluzioni tecnicamente valide: economisti, giuristi internazionali e diplomatici discutono da decenni proposte concrete e realizzabili. Il problema resta sempre lo stesso: ogni riforma seria richiede che chi oggi

detiene un potere sproporzionato accetti volontariamente di ridurlo — una richiesta che, negli ottant'anni di storia raccontati in questo libro, ha trovato finora solo l'adesione parziale e volontaria di un solo membro permanente su cinque.

Capitolo 12 — Cosa puoi fare tu, adesso

Guardare le notizie ONU con occhi diversi

La prossima volta che leggerai che «il Consiglio di Sicurezza non è riuscito ad approvare una risoluzione» su una crisi internazionale, prova a chiederti quale dei cinque membri permanenti l'ha bloccata, e perché — un'informazione quasi sempre disponibile pubblicamente, ma raramente messa in evidenza dai titoli dei giornali. Distinguere tra «l'ONU non ha agito» e «un singolo paese, tra cinque, ha impedito a tutti gli altri di agire» cambia in modo sostanziale la lettura politica di ogni crisi internazionale.

Verificare i dati alla fonte

Il database ufficiale dei veti del Consiglio di Sicurezza, mantenuto dalla biblioteca Dag Hammarskjöld delle Nazioni Unite e citato in questo libro, è pubblico e consultabile gratuitamente da chiunque. Prima di condividere un'affermazione su «quante volte» un paese ha usato il veto su un tema specifico, vale la pena

verificarla direttamente alla fonte, invece di affidarsi a cifre che circolano senza controllo sui social media — un’abitudine utile per qualunque tema di attualità internazionale, non solo per questo.

Sostenere le organizzazioni che seguono la riforma ONU

Diverse organizzazioni internazionali indipendenti — tra cui quelle che promuovono il codice di condotta franco-messicano raccontato nel Capitolo 11 — lavorano da anni per costruire consenso attorno a proposte di riforma concrete e realizzabili, senza aspettare l’improbabile accordo di tutti e cinque i membri permanenti su una riforma strutturale completa. Seguire il loro lavoro, e sostenerlo dove possibile, è un modo concreto per tenere viva la pressione pubblica su un tema che, altrimenti, resta confinato ai soli addetti ai lavori della diplomazia internazionale.

Fare pressione sul proprio paese

Anche un paese che non è membro permanente del Consiglio di Sicurezza — come l’Italia — può aderire pubblicamente a iniziative come il codice di condotta franco-messicano, sostenere le proposte di riforma in sede di Assemblea Generale, e fare pressione diplomatica sui propri alleati membri permanenti (per l’Italia, in particolare, su Stati Uniti, Francia e Regno Unito) affinché sostengano concretamente le proposte di limitazione del veto discusse in questo libro. Chiedere

alla propria rappresentanza diplomatica quale posizione l'Italia ha tenuto su questi temi è un modo concreto, alla portata di qualunque cittadino informato, per collegare una discussione apparentemente lontana alla propria politica estera nazionale.

Condividere questo libro

Il meccanismo del veto, nonostante decida da ottant'anni se il mondo può fermare guerre e crimini internazionali, resta poco conosciuto nel dettaglio dalla maggior parte delle persone. Condividere questo libro è il modo più semplice per allargare, anche solo un poco, la platea di chi sa spiegare con precisione come funziona davvero.

Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale

Questo libro è stato scritto con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale, usati per la ricerca preliminare delle fonti, la prima stesura dei testi a partire da una scaletta e da indicazioni editoriali definite dall'autore, e la revisione linguistica e strutturale.

Restano interamente umane: la scelta del tema e la tesi del libro, la verifica di ogni fatto, cifra e citazione contro una fonte primaria o istituzionale prima della pubblicazione, la decisione editoriale finale su cosa viene pubblicato o corretto, e la responsabilità edito-

riale dei contenuti — che resta in capo all'autore, mai allo strumento di intelligenza artificiale utilizzato.

Questa nota risponde agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 50 del Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), applicabile dal 2 agosto 2026.

Se trovi un errore, una fonte imprecisa o un'affermazione che ritieni non verificata correttamente, scrivi a redazione@contropotere.com — ogni segnalazione fondata porta a una correzione pubblica del testo. Questo libro fa parte della collana **Contropotere**: gli altri titoli sono disponibili gratuitamente su **contropotere.com**.