

MARCO MUGNAINI, *ONU: una storia globale*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 242, Euro 28,00.

“A Mirror of the World”, questo è l’ONU che rispecchia un mondo caratterizzato da volontà di interdipendenza e cooperazione, ma anche da rivalità e conflitti spesso molto accesi. L’ONU è l’unica organizzazione intergovernativa che basa la sua attività su tre pilastri: il primo la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale, il secondo le questioni economico-sociali e ora anche i problemi ambientali, il terzo i diritti umani.

Della storia e del ruolo dell’ONU, che dai primi passi del dopoguerra ad oggi si è imposta come elemento fondamentale di equilibrio a livello internazionale, con un’analisi a tutto tondo del cosiddetto *UN System* si occupa Marco Mugnaini con un volume che, inquadrando il sistema nel contesto mondiale, contribuisce a chiarire le ragioni della sua limitata efficacia d’azione, soprattutto nei momenti di crisi come quello odierno.

Il fiorire di organizzazioni intergovernative a livello politico-economico, che hanno

influito non solo nelle relazioni fra gli stati, ma pure al loro interno, ha fatto sì che a ragione il Novecento possa definirsi il secolo delle organizzazioni internazionali (*IOS*). Dopo una prima parte di tipo metodologico in cui si rivendica l'appartenenza della Storia delle *IOS* alla Storia delle relazioni internazionali, l'A. esamina le organizzazioni nelle loro strutture, evidenziandone caratteristiche, ruoli e funzioni. Molte di queste infatti, pur nella loro autonomia, sono entrate a far parte dello *UN System*, cooperando con l'ONU per raggiungerne gli obiettivi.

La seconda parte attiene alla storia vera e propria dell'ONU. Nata come alleanza nel corso delle conferenze interalleate della II guerra mondiale per trasformarsi in seguito in organizzazione internazionale, la sua Carta costitutiva fu sottoscritta ed entrò in vigore ancor prima delle conferenze di pace. Le prime difficoltà sorsero fin dall'inizio legate alla questione della *membership originaria*, che rimarrà sempre centrale e con l'ammissione di nuovi membri trasformerà gradualmente il sistema da eurocentrico sotto la guida degli Stati Uniti in un sistema multilaterale quasi universale. Vi entravano intanto a far parte nuove e vecchie organizzazioni come ILO, UNESCO, FAO, UNHCR, WHO, UNICEF, mentre il Fondo Monetario (IMF) e la Banca per la Ricostruzione e lo sviluppo (IBRD) rimanevano al di fuori a causa della non adesione dell'URSS.

Da subito l'ONU dovette affrontare un repentino cambiamento, a livello politico con il bipolarismo USA-URSS, a livello economico con l'ordine neoliberale prevalente nelle istituzioni finanziarie internazionali sotto la supervisione americana. Impossibile si rivelò la costituzione di una forza militare ONU, a causa dei dissidi all'interno del Consiglio di Sicurezza. Le tensioni est-ovest si rifletterono immediatamente nelle attività delle Nazioni Unite, chiamate subito ad affrontare e cercare di risolvere gravi crisi, soprattutto nel settore asiatico.

La questione dell'ammissione di nuovi membri divenne motivo di conflitto perenne fra i 5 del Consiglio di Sicurezza. Di fatto erano stati ammessi solo i paesi graditi sia agli stati occidentali che all'URSS. Solo nel 1955 su proposta canadese l'Assemblea Generale riuscì a imporsi sul Consiglio di Sicurezza votando il *package deal*, che comportò l'ingresso di 16 nuovi stati, fra cui l'Italia. Fu questa una svolta epocale che contribuì a riaffermare il prestigio dell'ONU. Veniva così in luce il cambiamento degli equilibri politico-diplomatici nell'Assemblea Generale con la crescente influenza dei paesi ex colonie e neutrali. Con la Risoluzione 1001 del 7 novembre 1956, originata dalla crisi di Suez, l'Assemblea Generale assunse il ruolo di protagonista, creando la *United Nations Emergency Force I*, e predispose la prima vera e propria missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite.

La trasformazione avviata dalla fine del sistema coloniale e l'ammissione nel 1960 di 16 nuovi stati africani e Cipro aggiungeva alla dinamica est-ovest la dinamica nord-sud. Nuove azioni di *peacekeeping* venivano assunte nel Congo Belga nel 1960-64, a Cipro nel 1963. I cambiamenti nella situazione internazionale portarono alla più importante riforma dell'ONU attraverso due revisioni della Carta costituzionale nel 1963-65 e nel 1971-73 con l'aumento dei membri del Consiglio di Sicurezza e dell'Economic and Social Council.

Altri importanti passi verso l'universalità dell'organizzazione furono il riconoscimento della Repubblica Popolare Cinese con la conseguente esclusione di Taiwan nel 1971, che avviava il superamento del bipolarismo politico in campo internazionale, nel 1973 l'ammissione delle due Germania e l'ingresso dei cosiddetti *ministates*, particolarmente attivi in seno all'Assemblea.

A partire dalla fine degli anni '70 l'ONU venne a trovarsi in una situazione di emarginazione con la ripresa della tensione fra Stati Uniti e URSS e l'atteggiamento di

ostentato scetticismo assunto da Washington, che, mentre faceva pressioni sulla questione del budget, boicottava in parte i lavori dell'AIEA e usciva dall'UNESCO, rafforzando invece il suo ruolo nelle istituzioni finanziarie come GATT e IMF.

Sarà con l'invasione del Kuwait nell'agosto del 1990 che gli Stati Uniti, rimasti l'unica grande potenza globale dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, rivaluteranno il ruolo dell'ONU, che legittimò l'intervento contro l'aggressione irachena.

Il crollo dell'URSS aveva cambiato profondamente il quadro internazionale. La fine della guerra fredda non portò comunque ad un ordine globale senza conflitti. La guerra in Jugoslavia, risolta dalla NATO, mise in luce l'incapacità di intervento dell'ONU e aprì la questione della membership dei nuovi stati successori. A confermare l'impotenza delle Nazioni Unite furono la missione di *peacekeeping* in Ruanda e la guerra nel Congo-Zaire.

A fronte della riforma del Consiglio di Sicurezza attuata senza una revisione della Carta costituzionale l'ONU è invece riuscita a ritagliarsi un ruolo maggiore con l'aumento delle operazioni di *peacekeeping*, l'organizzazione di Conferenze mondiali, mentre aumentava il numero degli stati membri. Parallelamente è cresciuto il ruolo delle Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) sia con l'aumento delle membership che delle loro attività.

Il caso della Jugoslavia, della Serbia e del Kosovo hanno evidenziato la necessità di rivedere e rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite, come garanti della sicurezza collettiva e promotrici della stabilità economico-sociale davanti alle nuove sfide globali presentate dal terrorismo, dalle migrazioni, dal narcotraffico, dalla difesa dell'ambiente e dalla seconda era nucleare.

La ricostruzione precisa degli eventi internazionali, attuata dall'A., evidenzia in modo netto le difficoltà in cui si è trovata ad operare fin dall'inizio l'ONU. Nata come speranza e garanzia di collaborazione per la salvaguardia della pace, ha dovuto subito confrontarsi con la visione antitetica delle due superpotenze, cercando di mediare e al tempo stesso riuscire ad operare, nonostante il pesante vincolo del diritto di veto vigente all'interno del Consiglio di Sicurezza. Oggi più che mai sarebbe necessario che l'ONU fosse abbastanza forte da far prevalere la sua missione di salvaguardia della pace.

DONATELLA BOLECH CECCHI