



L'elezione del IX Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

di Annalisa Perteghella, Research Fellow (ISPI)

n. 68 - settembre 2016

Executive summary: Il 31 dicembre 2016 Ban Ki Moon terminerà il suo secondo mandato come Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Entro la fine di ottobre l'Assemblea Generale, su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza, dovrà esprimere il nuovo Segretario Generale, il IX dalla nascita dell'Organizzazione. L'elezione di quest'anno si caratterizza per la presenza di alcuni elementi di novità, ma anche per il permanere di prassi intrinseche al funzionamento dell'Organizzazione stessa.

Tra resistenza e riforma: il processo di selezione del Segretario Generale

La selezione del Segretario Generale è regolata dall'art. 97 dello Statuto delle Nazioni Unite, che stabilisce che "Il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza". Tale atto dell'Assemblea Generale rientra tra quelle che l'art.18 dello Statuto definisce "altre decisioni", distinte dalle "decisioni importanti"; pertanto, tale decisione richiede una maggioranza semplice dei membri presenti e votanti¹. In sede di Consiglio di Sicurezza, invece, la decisione necessita del voto favorevole di nove membri, "nel quale siano compresi i voti dei membri permanenti" (art.27.3). Il candidato al ruolo di Segretario Generale deve pertanto riscontrare il favore dei cinque paesi che siedono in maniera permanente nel Consiglio di sicurezza e che godono di diritto di veto sulle decisioni dello stesso: Francia, Cina, Regno Unito, Russia, Stati Uniti.

Il processo di selezione del Segretario Generale è ulteriormente regolamentato dalla Risoluzione 11/I dell'Assemblea, adottata nel 1946, nella quale si riconosce di fatto la preminenza del Consiglio di sicurezza: si definisce "desiderabile" il fatto che il Consiglio fornisca all'Assemblea un solo nome, rendendo dunque il suo operato una mera ratifica, e si auspica che in sede di Assemblea si eviti di dibattere della nomina. A questo scopo, si raccomanda che tanto la discussione quanto la nomina effettiva avvengano in incontri privati e che la stessa votazione avvenga a scrutinio segreto².

Nella stessa risoluzione viene definita la durata del mandato del Segretario Generale, cinque anni, rinnovabile per ulteriori cinque anni, con la possibilità per Consiglio e Assemblea di decidere diversamente qualora se ne presenti l'esigenza.

¹ Le "decisioni importanti" richiedono invece una maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti. Esse comprendono: le raccomandazioni riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, l'elezione dei membri del Consiglio economico e sociale, l'elezione dei membri del Consiglio di amministrazione fiduciaria, l'ammissione di nuovi membri delle Nazioni Unite, la sospensione dei diritti e privilegi di membro, l'espulsione di membri, le questioni relative al funzionamento del regime di amministrazione fiduciaria e le questioni di bilancio. Art. 18, *Statuto delle Nazioni Unite*.

² A/RES/11/I (24 January 1946), *Terms of Appointment of the Secretary General*
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/11\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/11(I))

La preminenza del Consiglio e la prassi da parte di quest'ultimo di fornire all'Assemblea un solo candidato per la mera ratifica non è mai stata messa in discussione tranne che in un'occasione, nel 1950. In quell'occasione, l'impossibilità di ricomporre il disaccordo tra Unione Sovietica e Stati Uniti circa il rinnovo del mandato del norvegese Trygve Lie portò il Consiglio all'*impasse*; l'Assemblea decise dunque in maniera autonoma di estenderne il mandato, per evitare l'interruzione dei lavori dell'intera Organizzazione delle Nazioni Unite³.

Al di là di quel caso, l'Assemblea non ha mai dato segnali di voler rigettare un candidato proposto dal Consiglio di Sicurezza. Al contrario, la prassi che si è affermata fin dall'inizio è quella della "lotta" in Consiglio tra i paesi che ne sono membri permanenti, e che hanno spesso fatto uso del loro diritto di veto durante scrutini segreti per opporsi alla nomina di candidati non graditi. Si è dunque affermata la convinzione che l'elezione del Segretario Generale delle Nazioni Unite sia prerogativa dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Un'innovazione nel processo di nomina del Segretario Generale è intervenuta nel 1996, quando gli Stati Uniti comunicarono che avrebbero posto il veto alla rielezione di Boutros Boutros-Ghali. Per evitare di far cadere il processo in una nuova *impasse*, il presidente del Consiglio di Sicurezza propose l'introduzione di alcune linee guida (linee guida Wisnumurti), che vennero adottate il 12 novembre 1996⁴. Esse introdussero il principio per il quale membri permanenti e membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza avrebbero utilizzato schede di colore diverso durante gli scrutini, così come il fatto che le candidature al ruolo di Segretario Generale avrebbero dovuto essere ufficialmente presentate dagli stati di provenienza dei candidati. L'introduzione di queste linee guida permise di dirimere la controversia in Consiglio: a seguito del veto formale degli Stati Uniti, il Consiglio propose un nuovo candidato, il ghanese Kofi Annan, che venne approvato all'unanimità dall'Assemblea⁵.

Il caso apertosi nel 1996 spinse però l'Assemblea a prendere coscienza delle numerose limitazioni di cui soffre il processo di elezione del Segretario Generale, e a promuovere un processo di riforma che andasse nella direzione di una maggiore trasparenza e di una ripartizione di poteri più equilibrata tra Assemblea e Consiglio. Nel 1997 l'Assemblea adottò dunque la Risoluzione 51/241, che avallava il rapporto del gruppo di lavoro sul rafforzamento del sistema Onu, e che invitava l'Assemblea a fare pieno uso del potere di nomina del Segretario Generale conferitole dallo Statuto delle Nazioni Unite⁶. La Risoluzione, inoltre, introduceva il principio della rotazione per aree geografiche e dell'equilibrio di genere⁷. I due principi, entrambi non vincolanti, hanno avuto diversa fortuna: mentre il primo è stato finora sempre rispettato, il secondo non è stato ancora accolto. Dal 1946 a oggi, a esprimere un Segretario Generale sono stati i gruppi Europa occidentale e altri (Trygve Lie, Dag Hammarskjöld), Asia-Pacifico (U Thant), ancora Europa occidentale e altri (Kurt Waldheim), America Latina e Caraibi (Javier Pérez de Cuéllar), Africa (Boutros Boutros-Ghali, Kofi

³ L'*impasse* in Consiglio era dovuta al fatto che l'Unione Sovietica rifiutava di approvare il rinnovo del mandato di Trygve Lie per via del ruolo ricoperto da quest'ultimo durante la crisi legata alla guerra di Corea, in occasione della quale egli operò al fine di rafforzare la difesa della Corea del Sud; gli Stati Uniti, d'altro lato, rifiutavano di prendere in considerazione qualsiasi candidato che non fosse Trygve Lie.

⁴ *The "Wisnumurti guidelines" for selecting a candidate for Secretary-general*, 1996
<http://www.unelections.org/?q=node/163>

⁵ *Boutros-Ghali's Book Says Albright and Clinton Betrayed Him*, The New York Times, 24 maggio 1999.

⁶ A/RES/51/241 (31 July 1997), *Strengthening the United Nations System*,
<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r241.htm>

⁷ I gruppi regionali nei quali è suddivisa in maniera informale l'Organizzazione hanno subito evoluzioni nel tempo, in linea con le trasformazioni geopolitiche dello scenario internazionale. Al momento della fondazione essi erano: Commonwealth britannico, Europa orientale e Asia, America Latina, Medio Oriente, Europa occidentale. Nel 1966, sulla spinta della decolonizzazione, della nascita del Movimento dei non allineati e dei conseguenti riorientamenti geopolitici internazionali, essi divennero: Asia, Europa orientale (che comprende la Russia), Africa, America Latina e Caraibi, Europa occidentale e altri (quest'ultimo gruppo contiene, oltre ai paesi dell'Europa occidentale, la Turchia, l'Australia, il Canada, Israele, la Nuova Zelanda). Con la ridenominazione del gruppo Asia in Asia-Pacifico nel 2011, al momento attuale i gruppi sono così identificati: Africa (54 paesi), Asia-Pacifico (53 paesi), Europa orientale (23 paesi), America Latina e Caraibi (Grulac, 33 paesi), Europa occidentale e altri (Weog, 28 paesi).

Annan), ancora Asia-Pacifico (Ban Ki Moon). A non essere mai stato rappresentato è il blocco dei paesi dell'Europa orientale, così come grandi assenti finora sono state le donne⁸.

Un ulteriore sforzo nella direzione di una maggiore trasparenza nel processo di selezione del Segretario Generale si è avuto a partire dal 2015, sulla spinta di alcuni paesi (Spagna, Cile, Venezuela, Regno Unito), di Ong e di associazioni della società civile (1 for 7 Billion Campaign e The Elders). Al processo sono stati aggiunti alcuni elementi di riforma, contenuti nella Risoluzione 69/321 dell'11 settembre 2015, che rendono l'elezione di quest'anno in un certo senso unica⁹. Per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite, i candidati al ruolo di Segretario Generale sono appoggiati e presentati in maniera ufficiale dagli stati di provenienza e sono invitati a redigere e presentare un documento ("Vision Statement") che delinei la visione del candidato per la futura evoluzione dell'Organizzazione e a partecipare a incontri informali di dialogo con l'Assemblea Generale in modo tale da condividere la propria visione circa il futuro sviluppo delle Nazioni Unite.

Come parte di uno sforzo ulteriore di ribilanciamento dei poteri in favore dell'Assemblea, e dunque di una maggiore emancipazione dalle logiche politiche del Consiglio di Sicurezza in favore di una maggiore trasparenza del processo e professionalità della persona chiamata a ricoprire il ruolo di Segretario Generale, la Risoluzione 69/321 introduce il principio secondo il quale i candidati devono dimostrare di possedere "comprovate abilità manageriali e di leadership, ampia esperienza nel settore delle relazioni internazionali, e doti diplomatiche e comunicative", oltre a ribadire il principio dell'equa ripartizione territoriale e della parità di genere.

I candidati nel 2016: quale visione per il futuro delle Nazioni Unite?

Il nuovo processo di nomina ufficiale dei candidati da parte degli stati membri dell'Organizzazione ha portato alla presentazione di dodici candidature, tra le quali si registra una preponderanza di paesi dell'Europa orientale (8 su 12) e un numero elevato di candidature femminili (6 su 12). Al 13 settembre, i candidati ancora in lizza per la posizione di Segretario Generale sono nove¹⁰. Di seguito verrà presentato brevemente il profilo di ciascuno, con particolare enfasi sulla visione relativa allo sviluppo futuro delle Nazioni Unite contenuta nei documenti programmatici redatti da ciascuno.

- **Irina Bokova** (Bulgaria), attuale Direttrice dell'Unesco. Irina Bokova ha presentato all'Assemblea Generale un documento programmatico dal titolo "Peace, Sustainability and Dignity – the new humanism for the world today". Come si evince dal titolo del documento, le tre parole chiave sulle quali Bokova ha tarato la propria candidatura sono "pace", "sostenibilità" e "dignità". Bokova individua nella questione dei rifugiati, nel persistere di fame, persecuzione e discriminazione, nella violenza estremista e nel cambiamento climatico alcune fra le principali minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, di fronte alle quali si avverte il bisogno, secondo Bokova, di "più Nazioni Unite", vale a dire di un'organizzazione che giochi un ruolo più forte e incisivo. Citando la propria esperienza di Direttrice generale dell'Unesco, Bokova afferma di credere nell'istruzione, nella tutela del patrimonio artistico e culturale, nella difesa dei diritti umani e della parità di genere quali strumenti prioritari per la prevenzione dei conflitti. "Prevenzione" è un'ulteriore parola chiave: Bokova auspica infatti un rafforzamento della capacità di prevenzione dei conflitti da parte delle Nazioni Unite; ciò si traduce in un maggiore investimento nelle attività diplomatiche e in una revisione delle attività di *peacekeeping*. Bokova pone poi un forte

⁸ Inoltre, regola tacita è che, onde evitare ulteriori e maggiori squilibri di potere, il Segretario Generale non può essere cittadino di uno stato che è membro permanente del Consiglio di Sicurezza.

⁹ A/RES/69/321 (11 September 2015), *Revitalization of the work of the General Assembly*, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/321

¹⁰ Tre candidati hanno ritirato la propria candidatura a seguito dell'emergere della mancanza di consenso nei loro confronti: Igor Lukšić (Montenegro), ex Primo Ministro (2010-2012) e attuale Ministro degli Affari Esteri; Vesna Pusić (Croazia), leader del Croatian People Party, Vice-Primo Ministro e Ministro degli Affari Esteri e Europei fino al gennaio di quest'anno; Christiana Figueres (Costa Rica), dal 2010 Segretario esecutivo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Unfccc).

accento sul tema dello sviluppo sostenibile, dichiarando che, se eletta, agirebbe allo scopo di portare il sistema Onu ad accompagnare i paesi membri verso la realizzazione degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, rivolgendo particolare attenzione alle *Least Developed Countries*, ai *Small Island Developing States*, più vulnerabili alle conseguenze del cambiamento climatico, e alle *Middle Income Countries*, che necessitano di assistenza al fine di ridurre le disuguaglianze interne. Infine, per quanto riguarda lo sviluppo organizzativo del sistema Onu, Bokova afferma di appoggiare la Risoluzione 69/321 del 2015, che invoca una rivitalizzazione dell'operato dell'Assemblea Generale, e si dichiara pronta ad agire per rendere il sistema Onu più "trasparente e vicino alle persone", obiettivo da raggiungere attraverso una "razionalizzazione delle risorse e dei processi".

- **Helen Clark** (Nuova Zelanda), ex Primo Ministro della Nuova Zelanda (1999-2008) e attuale direttrice dello UN Development Programme (Undp). Il documento presentato da Helen Clark si intitola "A better, fairer, safer world". Partendo dal riconoscimento del fatto che la capacità delle Nazioni Unite di rispondere in maniera adeguata alle crisi è oggi messa duramente alla prova, Clark delinea la propria visione per il futuro dell'organizzazione, un'organizzazione che sia in grado di fare fronte alle principali minacce globali odierne, quali terrorismo, guerre civili, crisi dei rifugiati, proliferazione nucleare, mancanza di opportunità economiche e conseguente difficoltà di garantire uno sviluppo sostenibile. Secondo Clark, le priorità per l'agenda delle Nazioni Unite sono: mettere fine alla povertà e raggiungere una crescita inclusiva e sostenibile; proteggere l'ambiente e aumentare la resilienza agli eventi climatici estremi; garantire la parità di genere e l'*empowerment* femminile; creare opportunità per i giovani; assicurare l'imparzialità e l'integrità del sistema Onu. Come dare esecuzione a queste priorità? Clark auspica un sistema Onu che si focalizzi sui risultati, anziché sui processi, che si impegni al fine di garantire reale trasparenza al proprio operato e rispetto a ciò che è in grado o non è in grado di fare, e che investa nelle persone ai fini della valorizzazione del talento e del capitale umano. Come Bokova, anche Clark pone l'accento sulla necessità per le Nazioni Unite di agire in maniera più rapida di fronte alle crisi, lavorando dunque sulle proprie capacità di *crisis management* al fine di proporsi come un partner affidabile per gli stati membri.
- **Natalia Gherman** (Moldova), Vice-Primo Ministro e Ministro per l'Integrazione Europea della Moldova (2013-2016). Il documento programmatico redatto da Natalia Gherman pone l'accento sulla necessità per le Nazioni Unite di dare esecuzione, nel prossimo futuro, agli accordi recentemente raggiunti tra gli stati membri: l'Agenda 2030, l'Accordo di Parigi sul clima e l'Agenda di Addis Abeba per lo sviluppo. Gherman elenca poi i settori nei quali dovrebbe concentrarsi l'azione del prossimo Segretario, che sono quello tradizionali di pace e sicurezza, sviluppo sostenibile, diritti umani. Anche il documento di Gherman si distingue per una forte enfasi sulla necessità che l'Onu torni a svolgere un'azione preventiva nei confronti delle grandi crisi del nostro tempo. Infine, anche Gherman delinea un piano di gestione dell'Organizzazione secondo principi di razionalità, efficienza e equità.
- **António Guterres** (Portogallo), ex Primo Ministro del Portogallo (1995-2002), ex Alto Commissario Onu per i rifugiati (2005-2015). Dal documento di António Guterres, "Challenges and Opportunities for the United Nations", emerge la visione di un'Organizzazione che sia in grado di far fronte, con un approccio olistico, alle sfide che riguardano i tre pilastri – pace e sicurezza, sviluppo sostenibile, diritti umani. Il documento di Guterres si distingue per una forte enfasi sulla dimensione umanitaria; il passato di Guterres come Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati emerge dall'appello a far sì che le politiche di sviluppo tengano maggiormente in considerazione la grave crisi

migratoria attuale. Gli attori che agiscono nei settori umanitario e dello sviluppo rivestono poi grande importanza, secondo Guterres, nelle attività di prevenzione delle crisi; infine, Guterres afferma che tra i principali destinatari del supporto Onu vi debbano essere proprio gli stati che si caratterizzano per essere i maggiori paesi di destinazione dei rifugiati, che vengono identificati come pilastri della stabilità regionale e prima linea di difesa per la sicurezza collettiva. Guterres, infine, auspica il rafforzamento della partnership tra Onu e tre gruppi di attori: in primo luogo le organizzazioni regionali, in secondo luogo le istituzioni finanziarie internazionali; infine, la società civile e il settore privato. Nella parte dedicata allo sviluppo organizzativo dell'Organizzazione, Guterres afferma di voler dare piena applicazione ai principi, finora rimasti largamente inapplicati, della ripartizione regionale e della parità di genere, affidando gli incarichi di Inviati e Rappresentanti speciali proprio secondo questi criteri.

- **Vuk Jeremić** (Serbia), ex Ministro degli Affari Esteri (2007-2012), ex Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2012-2013). Vuk Jeremić presenta un programma organizzato in cinque capitoli, che corrispondono alle priorità su cui agire per lo sviluppo futuro dell'Organizzazione: sviluppo sostenibile, cambiamento climatico, prevenzione dei conflitti e operazioni di pace, diritti umani e rivitalizzazione del sistema Onu. Nel programma compare più volte il riferimento al fatto che il Segretario Generale dovrà svolgere un'azione propulsiva per lo sviluppo delle priorità individuate, ma lo farà solo previa consultazione e approvazione del Consiglio di Sicurezza; la prassi è comune e prevista dallo Statuto Onu, però il fatto che il candidato lo espliciti chiaramente nel suo programma è indicativo della volontà di mandare un segnale conciliante agli stati membri del Consiglio. Dal punto di vista strettamente organizzativo, anche Jeremić riconosce come priorità il raggiungimento della parità di genere, e promette dunque, se eletto, di assegnare a figure femminili il 50% delle posizioni di sottosegretario.
- **Srgjan Kerim** (Macedonia), economista e diplomatico, ex Ministro degli Affari Esteri (2000-2001) e Presidente della 62^a sessione dell'Assemblea Generale Onu (2007-2008). "New Horizons Manifesto" è il titolo del programma presentato dal macedone Srgjan Kerim. Un programma estremamente articolato, nel quale Kerim dimostra di avere profonda conoscenza delle dinamiche in atto nell'Organizzazione. Il programma si differenzia da quelli degli altri candidati per il fatto che Kerim pone in cima all'agenda delle priorità proprio la riforma dell'intero sistema Onu, indispensabile per raggiungere obiettivi ambiziosi negli altri settori. Oltre allo sviluppo delle priorità "tradizionali" (pace e sicurezza, sviluppo sostenibile e diritti umani), Kerim indica tra i campi d'azione prioritari la crisi legata al fenomeno migratorio. Gli strumenti indicati per il raggiungimento degli obiettivi delineati sono il multilateralismo, l'instaurazione di partnership, il rafforzamento della diplomazia preventiva.
- **Miroslav Lajčák** (Repubblica Slovacca), ex Alto Rappresentante per la Bosnia ed Herzegovina (2007-2009), Ministro degli Affari Esteri (2009-2010 e dal 2012 a oggi). "Responsibility, Accountability and Leadership" sono le tre parole chiave che danno il titolo al documento presentato da Miroslav Lajčák. Ribadendo la sua fiducia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite e nell'importanza di quest'ultima nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e nell'assicurare lo sviluppo sostenibile e il rispetto dei diritti umani, Lajčák invoca la necessità di un maggior dinamismo e una maggiore capacità di risposta alle crisi e delinea una serie di priorità che a suo parere dovrebbero orientare l'azione del Segretario Generale. Tra queste, il rafforzamento dell'azione di *early warning* da lui svolta. Come ricorda Lajčák, infatti, l'unico ruolo "politico" assegnato al Segretario Generale è quello di portare all'attenzione dei paesi membri del Consiglio di Sicurezza le potenziali minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Tale meccanismo di *early warning* riveste

un'importanza fondamentale nell'azione di prevenzione dei conflitti, sebbene nella storia non sia stato molto utilizzato. Anche Lajčák, dunque, pone forte enfasi sulla desiderabilità dell'azione e della diplomazia preventiva.

- **Susana Malcorra** (Argentina), Sottosegretario dello United Nations for Field Support (2008-2012), Capo di gabinetto del Segretariato delle Nazioni Unite (2012-2015), attuale Ministro degli Affari Esteri (dal 2015). Il documento di Susana Malcorra si intitola "A United Nations centred on people, planet and prosperity; driven by issues; and focused on delivering impact". Il titolo contiene di fatto l'intero programma: Malcorra auspica un rinnovamento dell'Organizzazione nel senso di un maggior dinamismo, indispensabile per fare fronte alle crisi attuali, che Malcorra individua nel cambiamento climatico, nella crisi dei rifugiati, nello scoppio di pandemie, nella violenza estremista e nel conflitto armato. Di fronte a tali minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, Malcorra invoca l'elezione di un Segretario Generale dotato delle abilità diplomatiche e dell'acume politico tali da essere in grado di agire da intermediario tra gli stati membri per la risoluzione delle crisi. Allo stesso modo, il Segretario Generale deve poter lavorare insieme agli stati membri non solo alla risoluzione ma anche e soprattutto alla prevenzione delle crisi.
- **Danilo Türk** (Slovenia), ex Presidente della Slovenia (2007-2012), ex Ambasciatore alle Nazioni Unite (1992-2000). L'ex Presidente sloveno struttura la propria visione per il futuro delle Nazioni Unite attorno alla necessità per l'Organizzazione di sviluppare tre partnership indispensabili per lo sviluppo del proprio operato. In primo luogo, Türk ribadisce l'inviolabilità e la preminenza del principio di sovranità e auspica pertanto che il Segretario Generale sia pronto a lavorare insieme agli stati membri, ma anche a riconoscerne l'importanza fondamentale. In secondo luogo, Türk afferma la necessità di lavorare di concerto con le organizzazioni regionali, che sono divenute nel tempo parte integrante del sistema internazionale e un partner fondamentale per le Nazioni Unite. Infine, si delinea la necessità di interfacciarsi con membri della società civile, settore privato e accademia, nell'ottica dello sviluppo della diplomazia multilaterale.

Un processo politico: quali le sensibilità e le convergenze attuali?

Si è visto come, su dodici candidature, otto provengano da paesi appartenenti al blocco dell'Europa orientale e sei siano femminili. Si è visto anche come il processo di selezione, nonostante i diversi tentativi di riforma nel senso di una maggiore trasparenza e di un maggior trasferimento di poteri all'Assemblea Generale, rimanga un processo nei fatti essenzialmente politico e appannaggio dei paesi che siedono in maniera permanente nel Consiglio di Sicurezza. A seguito di queste considerazioni, è utile pertanto indagare quali siano gli equilibri di potere all'interno del Consiglio e in quale modo le relazioni tra gli stati potranno influire sulla scelta del prossimo Segretario Generale.

A questo scopo, un utile strumento è rappresentato dall'osservazione dei risultati degli *straw polls*. Il Consiglio di Sicurezza tiene diversi round di *straw polls*: sono votazioni "di prova", che avvengono a scrutinio segreto e che servono a comprendere l'orientamento degli stati membri. Ciascuno stato può esprimere un'opinione favorevole, sfavorevole o neutra nei confronti di ciascuna candidatura; i voti dei membri permanenti non sono distinti da quelli dei membri non permanenti (a meno che non si decida esplicitamente di utilizzare schede di colore diverso per membri permanenti/non permanenti) e non sono vincolanti: uno stato membro può esprimere indifferenza per un candidato ma porre poi il veto in sede di votazione vera e propria, così come può esprimere opinione sfavorevole nei confronti di un candidato allo scopo di acquisire leva politica nei confronti dei paesi sponsor di quel candidato.

Al 13 settembre, si sono tenuti quattro *round* di *straw polls*. In tutti e quattro gli scrutini, il candidato che ha ottenuto il maggior numero di opinioni favorevoli è stato António Guterres, la cui candidatura ha avuto un *trend* piuttosto stabile: nel primo *straw poll* (21 luglio), il portoghese ha raccolto 12 pareri favorevoli, 0 sfavorevoli, 3 neutrali; negli scrutini successivi sono pervenuti pareri

sfavorevoli, ma il numero dei pareri favorevoli si è mantenuto elevato. Nel tempo sembra poi essere cresciuto il supporto per lo slovacco Miroslav Lajčák, mentre sembra essere destinata a sfumare l'ipotesi Irina Bokova, data inizialmente per favorita in quanto donna e proveniente da un paese dell'Europa dell'est.

I RISULTATI DEI PRIMI QUATTRO ROUND DI *STRAW POLL*
(F=OPINIONE FAVOREVOLE; S=OPINIONE SFAVOREVOLE; N=OPINIONE NEUTRA)

| | 21 luglio | | | 5 agosto | | | 29 agosto | | | 9 settembre | | |
|----------------------|-----------|----|---|----------|----|---|-----------|----|---|-------------|----|---|
| | F | S | N | F | S | N | F | S | N | F | S | N |
| António Guterres | 12 | 0 | 3 | 11 | 2 | 2 | 11 | 3 | 1 | 12 | 2 | 1 |
| Miroslav Lajčák | 7 | 3 | 5 | 2 | 6 | 7 | 9 | 5 | 1 | 10 | 4 | 1 |
| Vuk Jeremić | 9 | 5 | 1 | 8 | 4 | 3 | 7 | 5 | 3 | 9 | 4 | 2 |
| Srgjan Kerim | 9 | 5 | 1 | 6 | 7 | 2 | 6 | 7 | 2 | 8 | 7 | 0 |
| Irina Bokova | 9 | 4 | 2 | 7 | 7 | 1 | 7 | 5 | 3 | 7 | 5 | 3 |
| Susana Malcorra | 7 | 4 | 4 | 8 | 6 | 1 | 7 | 7 | 1 | 7 | 7 | 1 |
| Danilo Türk | 11 | 2 | 2 | 7 | 5 | 3 | 5 | 6 | 4 | 7 | 6 | 2 |
| Helen Clark | 8 | 5 | 2 | 6 | 8 | 1 | 6 | 8 | 1 | 6 | 7 | 2 |
| Christiana Figueres* | 5 | 5 | 5 | 5 | 8 | 2 | 2 | 12 | 1 | 5 | 10 | 0 |
| Natalia Gherman | 4 | 4 | 7 | 3 | 10 | 2 | 2 | 12 | 1 | 3 | 11 | 1 |
| Igor Lukšić* | 3 | 7 | 5 | 2 | 9 | 4 | | | | | | |
| Vesna Pusić* | 2 | 11 | 2 | | | | | | | | | |

*Ritirati

Fonte: Organizzazione delle Nazioni Unite

Come interpretare questi risultati? Innanzitutto, nonostante sia di fatto in testa a questa speciale classifica, António Guterres non è automaticamente il vincitore. Si è detto come gli *straw polls* siano uno strumento sofisticato, atto a "filtrare" i candidati in modo tale che i più deboli abbandonino la competizione e al tempo stesso utile a comprendere gli orientamenti dei paesi dotati di maggiore peso politico, vale a dire i cinque membri permanenti del Consiglio. Questi orientamenti non possono esulare da regole tacite ma oramai assodate.

Considerando la natura prettamente politica della nomina, è lecito aspettarsi che gli stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza vedano con maggior favore un Segretario Generale potenzialmente allineato con i propri interessi geopolitici. Secondo questa osservazione, Russia e Cina potrebbero non essere a favore dell'elezione di António Guterres, dal momento che la provenienza di quest'ultimo da un paese appartenente al blocco europeo-occidentale e membro della Nato, nonché il suo passato nel settore umanitario, lo renderebbero un candidato non di prima scelta; tuttavia, il fatto che Guterres non abbia ricevuto voti di "scoraggiamento" nel primo round di *straw polls* lascia supporre che Russia e Cina siano pronte a negoziare per appoggiare la candidatura del portoghese, che ha del resto ottenuto l'appoggio ufficiale di un altro membro permanente del Consiglio, la Francia. La Russia, dal canto proprio, preferirebbe con ogni probabilità un candidato proveniente dal blocco dei paesi dell'Europa orientale, come Jeremić (Serbia) o Bokova (Bulgaria), mentre candidati provenienti da paesi che hanno contenziosi aperti con Mosca, come Gherman (Moldova) e Lukšić (Montenegro), potrebbero venire penalizzati. Con ogni probabilità, tuttavia, Jeremić è destinato a incontrare l'opposizione e dunque il veto degli Stati Uniti. Il serbo è infatti noto per la sua opposizione all'indipendenza del Kosovo ed è considerato ostile ai paesi del blocco Nato. Allo stesso modo, alcuni commentatori ipotizzano che il Regno Unito possa non gradire l'elezione eventuale di Malcorra (Argentina), per via del contenzioso

aperto tra Londra e Buenos Aires sulle isole Falkland/Malvinas. Malcorra, tuttavia, sembra essere la candidata favorita dagli Stati Uniti¹¹. L'appoggio di Washington deriva in parte dal fatto che l'amministrazione Obama preme per l'elezione di una donna in vista delle elezioni presidenziali del prossimo 8 novembre, nelle quali il candidato democratico è per la prima volta una donna, Hillary Clinton.

La Cina sembra mantenere un basso profilo, sebbene alcuni addetti ai lavori riportino che potrebbe offrire il proprio appoggio in cambio dell'assegnazione a un cittadino cinese della guida delle operazioni di *peacekeeping*. Francia e Regno Unito non sembrano godere di peso politico e autonomia decisionale tali da poter porre il veto su un candidato su cui convergono le altre potenze, Stati Uniti, Russia e Cina. Quella di quest'anno, sotto ogni apparenza, sembra dunque essere una riedizione del confronto tra Stati Uniti e Russia, già in atto in altre sedi diplomatiche ed emblematico di un braccio di ferro in corso su più ampia scala su diversi scenari geopolitici, da quello siriano a quello ucraino. Dunque, con ogni probabilità nessuno dei due paesi acconsentirà all'elezione di un candidato portatore di una visione netta a favore delle posizioni dell'avversario.

Alla luce delle dinamiche geopolitiche sopra delineate, risulta evidente come i giochi siano quanto mai aperti per i tutti i candidati ai vertici della classifica risultante dai primi quattro round di *straw polls*: Jeremić dovrebbe superare il veto Usa, Malcorra dovrebbe ottenere il favore russo nonostante il fatto che si tratti della favorita del principale rivale di Mosca, Guterres dovrebbe portare Mosca a rinunciare al proprio desiderio che il prossimo Segretario Generale provenga da un paese dell'Europa dell'Est, e Washington a rinunciare al proprio desiderio che a essere eletta sia per la prima volta una donna.

Conclusione

Il processo di selezione del Segretario Generale delle Nazioni Unite ha subito diverse evoluzioni, risultato di numerosi tentativi di riforma. L'elezione di quest'anno sembra essere la più trasparente e competitiva nella storia delle Nazioni Unite. Tuttavia, i diversi tentativi di riforma non hanno intaccato la regola principale che governa l'elezione della massima carica della maggiore organizzazione internazionale: è necessario l'accordo, o il non disaccordo, dei cinque paesi che siedono in maniera permanente in Consiglio di Sicurezza. Da ciò consegue il fatto che spesso il candidato più forte – e che in conclusione viene eletto – è quello che viene percepito come la minore minaccia agli interessi dei cinque, anziché quello su cui converge il parere favorevole della maggioranza dei paesi che siedono nell'Assemblea Generale. Del resto, tale è il principio che governa l'intero sistema delle Nazioni Unite fin dalla sua fondazione: il Segretario Generale deve essere, in ultima analisi, una persona con cui tutti i paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza possano lavorare: ciò rappresenta tanto una forza quanto una debolezza, ma sembra essere ancora oggi l'unico modo in cui le Nazioni Unite possano continuare a operare.

Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura di:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>

¹¹ L'argentina Susana Malcorra gode di una reputazione di estrema efficienza e sembra aver instaurato un ottimo rapporto lavorativo con Susan Rice, Consigliere per la sicurezza nazionale, quando quest'ultima era Rappresentante permanente Usa alle Nazioni Unite e Malcorra era Sottosegretario Onu per il *field support*.