

n. 2 – L'Assemblea Generale tra diritto di veto, immobilismo e sessioni speciali

Prosegue la serie di contributi di Fabiana Triburgo che analizzano con approccio giuridico gli organismi sovrastatali come l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Questo saggio in particolare si concentra sulle risoluzioni adottate in sessioni speciali dall'Assemblea Generale in occasione del conflitto russo-ucraino e sulle contraddizioni insite nel potere di veto della Russia quale membro permanente nel Consiglio di Sicurezza. Probabilmente le stesse discussioni assembleari porteranno a una riconsiderazione del diritto di veto per superare l'immobilismo del Consiglio di Sicurezza.

La questione che viene lecito porsi – analizzati i limiti che determina l'apposizione del diritto di veto – è se questo possa essere in qualche modo superato o meglio “aggirato” da un altro organo fondamentale delle Nazioni Unite ovvero sia l'Assemblea Generale. Se infatti rispetto al conflitto russo-ucraino è emerso l'immobilismo totale del Consiglio di Sicurezza – proprio a causa del diritto di veto esercitato dalla Russia quale membro permanente – l'Assemblea Generale si è riunita molteplici volte in sessione straordinaria per deliberare in merito a tale “Operazione speciale” così come definita dal leader del Cremlino. D'altra parte, se il Consiglio di Sicurezza – secondo l'art. 24 – è il principale organo delle Nazioni Unite al quale vengono demandati il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la

Carta delle Nazioni Unite, in particolare all'art. 11 par. 2 e più in generale all'art. 14, conferisce in tale ambito anche all'Assemblea Generale un ruolo rilevante pur non essendo essa titolare di quei poteri coercitivi implicanti o meno l'uso della forza, propri del Consiglio di Sicurezza.

L'Assemblea Generale infatti, nel caso del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, può soltanto emettere atti privi di forza vincolante aventi il carattere delle raccomandazioni ma può esercitare quelle funzioni conciliative di cui al capo VI della Carta – così come d'altronde il Consiglio di Sicurezza – che si esplicitano attraverso l'istituzione di buoni uffici, di attività di mediazione o di negoziato nei confronti dei paesi membri. D'altro canto, anche l'Assemblea Generale come il Consiglio può disporre le cosiddette "misure temporanee" di cui all'art. 40 della Carta come per esempio le richieste di "cessate il fuoco", di liberazione pacifica dei prigionieri e d'invito agli stati a non introdurre le armi nei conflitti tra loro. Infine, spetta all'Assemblea Generale in siffatte situazioni quel potere di inchiesta di cui all'art. 34 della Carta pur se, diversamente da quanto avviene nel caso del Consiglio di Sicurezza, esso non può essere finalizzato all'applicazione delle misure coercitive di cui sopra nei confronti degli stati come definite dagli artt. 41 e 42.

Uniting for Peace: come superare l'immobilismo del Consiglio di Sicurezza Onu

Inoltre, benché le risoluzioni dell'Assemblea non abbiano carattere cogente è bene ricordare che lo stato che non adempie le prescrizioni contenute in esse è sottoposto a specifiche responsabilità non solo dinanzi all'Assemblea ma anche dinanzi alla Corte di Giustizia delle Nazioni Unite, in particolare nell'ipotesi in cui uno stato membro si ritenga lesa, come nel caso dell'Ucraina, dallo stato destinatario

delle prescrizioni. In tale quadro di funzioni e poteri dei due organi delle Nazioni Unite occorre richiamare la già citata risoluzione dell'Assemblea Generale **n. 377 meglio conosciuta come "Uniting for Peace"** emessa nel 1950 ma quanto mai attuale in considerazione dell'intervento armato russo in Ucraina. La risoluzione allora venne emanata infatti proprio in considerazione dell'immobilismo del Consiglio di Sicurezza nella guerra di Corea del 1950 ed essa, al di là delle conseguenze che abbia poi effettivamente determinato in relazione a tale conflitto – considerata la forte opposizione che ha ricevuto dagli stati socialisti che ha portato anche gli altri stati membri a desistere – ha comunque introdotto un principio innovativo rispetto ai tradizionali poteri che sono conferiti dalla Carta all'Assemblea Generale. La risoluzione n. 377, al momento ancora in essere, stabilisce infatti che se il Consiglio di Sicurezza non può contare sull'unanimità dei suoi membri permanenti – tale da non poter esercitare le sue funzioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – l'Assemblea Generale nei casi in cui possa esservi una minaccia o un atto di aggressione deve considerare immediatamente la questione al fine di adottare raccomandazioni approfondite ai membri delle Nazioni Unite incluso, in caso di rottura della pace o di un atto di aggressione, l'uso delle forze armate proprio per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionale.



La sessione che diede vita alla risoluzione 377 denominata "Uniting for Peace".

Più verosimilmente rispetto a quest'ultimo potere di disporre misure coercitive come quelle implicanti l'uso della forza si ritiene che la risoluzione ad oggi – anche rispetto al conflitto russo ucraino – sia più agevolmente invocabile affinché l'Assemblea eserciti pienamente (in caso di immobilismo del Consiglio di Sicurezza) quei poteri conciliativi di cui al capitolo VI della Carta che le sono propri. Tale risoluzione inoltre appare particolarmente rilevante perché ha depotenziato il principio della *litispendenza* tra i due organi sancito con riferimento già alla sola funzione conciliativa dell'Assemblea dall'art. 12 della Carta.

Secondo tale articolo infatti l'Assemblea non può svolgere le funzioni conciliative rispetto a una determinata questione

qualora essa sia già pendente dinanzi al Consiglio di Sicurezza o in esame in seno a questo, proprio in ragione della primaria responsabilità in materia secondo il già citato art. 24.

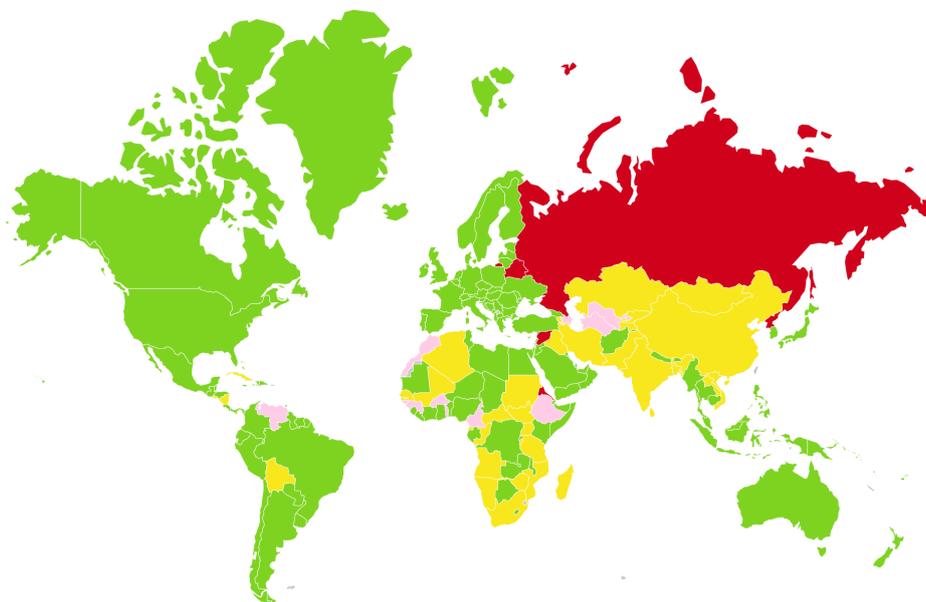
Tale precetto non riguarda la semplice iscrizione a ruolo di una questione dinanzi al Consiglio ma piuttosto le ipotesi nelle quali il Consiglio stia già discutendo in merito a una specifica questione o se ne stia occupando o ancora se vi sia anche la sola probabilità che se ne occupi. Per tale principio le sessioni straordinarie d'urgenza dell'Assemblea, che come vedremo più nel dettaglio rispetto al conflitto russo-ucraino sono state molteplici dopo un'assenza lunga oltre quarant'anni, devono comunque essere richieste dal Consiglio di Sicurezza e dovrebbero avere il carattere dell'eccezionalità.

La condanna all'aggressione: prima risoluzione speciale, non per tutti

La prima risoluzione dell'Assemblea Generale in sessione speciale a essere stata adottata è quella del 2 marzo del 2022 **di condanna dell'aggressione russa dell'Ucraina** con la contestuale richiesta di cessazione immediata delle ostilità (**A/ES-11/L.1**). La richiesta che l'Assemblea Generale si riunisse in sessione speciale è stata avanzata dal Consiglio proprio in conseguenza dell'apposizione del veto russo in seno ad esso, veto che la Federazione Russa non può apporre invece nelle delibere assembleari che vengono adottate a maggioranza semplice o dei due terzi degli stati membri come nel caso – secondo quanto stabilito dal paragrafo 2 dell'art. 18 della Carta delle Nazioni Unite – delle raccomandazioni che riguardano il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La **risoluzione** è stata adottata con 141 voti a favore, 38 astenuti e 5 contrari ossia, oltre alla Russia, la Bielorussia, la Corea del Nord, la Siria e l'Eritrea.

Tra gli astenuti vi sono diversi paesi asiatici tra cui la Cina, coerente alla propria linea di non interferenza negli affari interni delle singole nazioni e alleato ideologico della Federazione Russa secondo il cosiddetto patto implicito del conferimento primario della prosperità che promette il benessere sociale collettivo in cambio del controllo politico e sociale della società. Così come la Cina anche l'India si è astenuta dal voto: come vedremo in seguito entrambe le nazioni nella quasi totalità delle successive delibere assembleari manterranno questo "non schieramento".

RISOLUZIONE DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE DEL 2 MARZO 2022



 Favorevoli

 Contrari

 Non partecipanti al voto

 Astenuti

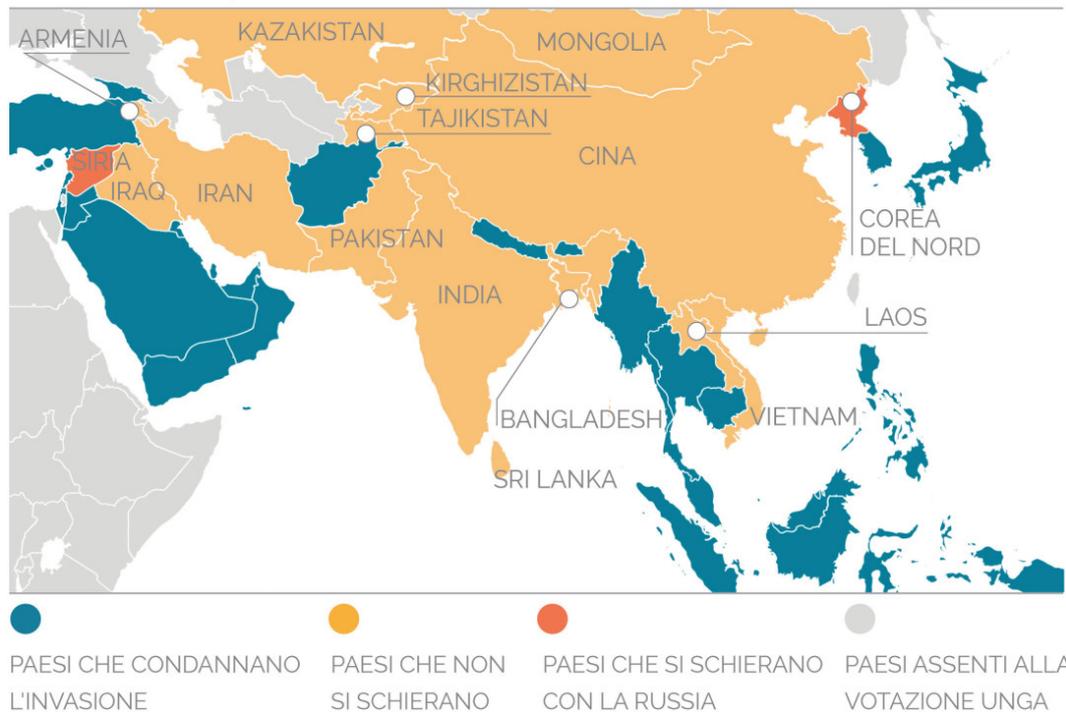
Fonte: biblioteca digitale delle nazioni unite <https://digitallibrary.un.org/record/767565>

La risoluzione del 2 marzo 2022
sull'aggressione russa all'Ucraina (fonte
Dipartimento della Difesa)

Si ricorda che India e Russia hanno una partnership consolidata nel tempo che si fonda principalmente nella concessione di petrolio e di armi da parte della Federazione Russa anche se quest'ultima è ben consapevole che l'India mantiene dei margini di manovra anche con i paesi occidentali suoi oppositori. Tali relazioni economiche tra i due paesi si sono intensificate dallo scoppio della guerra in Ucraina, poiché per la Russia l'India rappresenta sia un'importante soluzione alternativa alle sanzioni occidentali che l'hanno portata a un pressoché totale isolamento economico che un limite all'espansionismo nell'area da parte della Cina. D'altra parte, l'India oltre a giovare del prezzo a ribasso del petrolio offerto dalla Russia – dalla quale dal 2% delle importazioni dallo scoppio del conflitto ha raggiunto oggi la soglia del 23% delle importazioni dell'*oro nero* – ambisce anche a un sostegno della Federazione Russa nell'ottenimento di un seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza. Non solo, l'importazione delle armi dalla Federazione Russa da parte dell'India risale all'inizio del regime sovietico ed è continuato anche dopo il suo crollo. Basti pensare che le stesse forze armate indiane sono di formazione sovietica e molti ufficiali del paese si sono formati nelle accademie dell'Impero comunista. Particolarmente rilevante è anche l'astensione di ben diciassette paesi africani emblema dell'impegno delle **milizie di Wagner** – nate nel 2013 con il nome di "Corpi Slavi" formalmente indipendenti ma finanziate e gestite dal Cremlino – che hanno operato oltre che in Siria e in Ucraina anche in **molteplici paesi** del continente africano da quasi un decennio, beneficiando come contropartita delle risorse del sottosuolo di tali paesi in particolare delle miniere di oro, di diamanti e di uranio, come nel caso del Sudan nel quale i mercenari di Wagner ancora presenti nel paese inizialmente offrirono sostegno al presidente Omar al-Bashir presidiando il confine con il Sud Sudan.

Invasione Ucraina: la reazione dell'Asia

Votazione dei paesi nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite



Fonte:
elaborazioni ISPI

ISPI

Lo schieramento dell'Asia in particolare (fonte Ispi).

umanitarie l'Assemblea Generale fa riferimento più specificatamente **all'assedio perpetrato dalla Federazione Russa** in diverse città dell'Ucraina nonché ai bombardamenti che non solo hanno colpito civili ma anche strutture pubbliche come scuole e ospedali nonché infrastrutture idriche e igienico-sanitarie. Inoltre, nella risoluzione la Federazione Russa – considerate le conseguenze umanitarie già causate – viene richiamata al rispetto di puntuali prescrizioni per il futuro, come la tutela dei civili e la protezione di quelli in fuga, compresi gli stranieri, dei beni essenziali per la loro sopravvivenza e infine di porre fine agli assedi nelle città ucraine. Alla Russia viene chiesto inoltre il rispetto del diritto internazionale umanitario compresa la *Convenzione di Ginevra* e il suo protocollo addizionale. Allo stesso tempo gli altri stati membri vengono invitati a finanziare gli aiuti umanitari delle Nazioni Unite in Ucraina e a incoraggiare i negoziati attraverso la mediazione e il dialogo politico.

Il rappresentante russo presso l'Assemblea delle Nazioni Unite ha definito tale risoluzione "una manipolazione umanitaria" e ha richiamato in modo provocatorio l'intervento armato della Nato nella Repubblica federale di Jugoslavia con l'inizio – il 24 marzo del 1999 – dell'Operazione Allied Force rispetto alla quale il Consiglio di Sicurezza aveva espresso il proprio voto contrario.

Fuori dal Consiglio dei Diritti umani e le conseguenze effettive

La successiva risoluzione dell'Assemblea Generale in sessione speciale è quella che ha disposto **la sospensione della Russia dal Consiglio dei Diritti umani**. Questa, adottata con la maggioranza dei due terzi dei votanti, è intervenuta in seguito all'emersione di foto che ritraevano nella città di Bucha innumerevoli corpi di civili morti abbandonati lungo le strade e la presenza di fosse comuni. La Russia, a parte la

Libia – in conseguenza della repressione delle proteste nel 2011 da parte di Gheddafi poi “destituito” – è l’unico paese nella storia a essere stato sospeso dal Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite, dopo essere stata eletta soltanto l’anno precedente proprio dall’Assemblea Generale con un mandato di tre anni. Ciò che tuttavia non può essere ignorato è che tale risoluzione ha registrato un numero di voti a favore nettamente inferiore rispetto alle due precedenti risoluzioni assembleari. I voti a favore in tale circostanza sono stati infatti 93 a fronte dei circa 140 voti delle altre risoluzioni e non è un caso poiché questa è di fatto la prima delibera dell’Assemblea Generale a implicare con la sua adozione **conseguenze effettive** nei confronti della Federazione Russa.



Il 16 settembre 2022 la Russia viene sospesa dalla Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo.

Il dibattito formale dopo l’esercizio del diritto di veto

L’ulteriore risoluzione dell’Assemblea Generale **“mandato permanente per un dibattito dell’Assemblea Generale in caso di veto del Consiglio di Sicurezza”** del 26 aprile 2022 (A/77/L.52) – adottata senza votazione – è stata definita invece

storica in quanto **ha affrontato nuovamente la questione del diritto di veto** ma in modo del tutto innovativo. L'Assemblea Generale infatti con tale risoluzione ha stabilito che il proprio personale convochi una riunione formale dell'organo assembleare, composto da tutti i paesi membri delle Nazioni Unite, entro 10 giorni dalla data dell'apposizione del diritto di veto da parte di uno o più membri del Consiglio di Sicurezza, nella quale si discuta sulla situazione per la quale è stato posto il veto sempre purché essa non si riunisca in seduta straordinaria d'urgenza sulla medesima questione. L'Assemblea Generale ha proseguito con l'invito rivolto al Consiglio di Sicurezza a presentare un rapporto speciale dell'uso del veto – qualora venga apposto in seno a esso – almeno 72 ore prima che la discussione abbia inizio. Il testo della risoluzione è stato proposto dal Lichtestein e sponsorizzato da 83 paesi membri tra cui tre membri permanenti più specificatamente Francia, Regno Unito e Stati Uniti.

La proposta francese di sospensione del diritto di veto

La Federazione Russa ha espresso contrarietà rispetto a tale delibera assembleare adottata senza votazione in quando secondo la sua opinione l'apposizione in seno al Consiglio di Sicurezza del veto è ancora utilizzata come *extrema ratio*. Interessante la posizione di un altro membro permanente rispetto a tale risoluzione, la Francia che, dopo aver sottolineato di aver utilizzato il veto "soltanto" 18 volte dal 1945 e di non averlo apposto per più di tre anni, ha precisato tuttavia che l'Assemblea in questo modo diverrebbe il giudice del Consiglio di Sicurezza e dei suoi membri richiamando ancora una volta invece l'opportunità dell'adozione della propria proposta di riforma rispetto all'uso del veto secondo la quale esso dovrebbe essere sospeso da parte di ogni membro permanente del Consiglio di Sicurezza nelle ipotesi di atrocità di massa, genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità. **Di estrema importanza è poi**

la risoluzione assembleare del 12 ottobre 2022 (A/ES-11-4) di condanna della Russia per i referendum nel Donbass rubricata come risoluzione “*sull’integrità territoriale dell’Ucraina in difesa dei principi della Carta delle Nazioni Unite*” adottata con il voto favorevole di 143 paesi membri.

Nel testo della risoluzione vengono richiamate le prime due risoluzioni dell’Assemblea Generale sul conflitto in Ucraina – già analizzate in precedenza – sottolineando la salvaguardia dell’integrità territoriale di ogni stato secondo il diritto internazionale per cui deve considerarsi illegale qualsiasi acquisizione territoriale di uno stato nei confronti di un altro che si sia determinata mediante la minaccia o l’uso della forza armata. Il riferimento in concreto è ovviamente quanto avvenuto con i referendum indetti dalla Federazione Russa di annessione degli *oblast’* di Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporizhzhia aventi esito positivo come dichiarato dalla Russia il 29 settembre 2022 e in conseguenza dei quali – con atti esecutivi della Federazione Russa – **sono stati dichiarati indipendenti i territori ucraini di Zaporizhzhia e Kherson.** Tali referendum si sarebbero tuttavia svolti non solo con l’intimidazione nei confronti dei civili da parte delle autorità nominate in modo illegittimo dalla Russia nei territori occupati, ma anche in condizioni non idonee a garantire una partecipazione democratica al voto tali da integrare la piena violazione del diritto internazionale in materia. La risoluzione adottata richiama inoltre le vicende storiche antecedenti che hanno interessato la Russia e l’Ucraina ossia gli scontri nel Donbass tra il 2014 e il 2015 tra l’esercito ucraino e i cittadini ucraini insorti per il rifiuto nel 2013 da parte dell’allora presidente ucraino di dar seguito ai patti di libero scambio con l’Unione Europea. Scontri nei quali si era inserita la Federazione Russa con il tentativo di ripristinare il controllo su alcune porzioni del territorio ucraino e ai quali era seguita la proclamazione unilaterale delle Repubbliche popolari di Donetsk e di Lugansk nel Donbass. Con l’accordo di Minsk del 2015 – mai attuato in

concreto – sottoscritto da Russia, Ucraina e Germania veniva tuttavia sancito il cessate il fuoco, la liberazione di prigionieri e l'impegno dell'Ucraina a riformare la propria costituzione garantendo piena autonomia alle Repubbliche separatiste, che però continuavano a essere parte del territorio dell'Ucraina e sottoposte alla sua autorità, nonché il ritiro di forze armate e di veicoli militari stranieri.

Con tale risoluzione dunque vengono dichiarati illegali e invalidi i suddetti referendum per cui si invitano tutti gli stati della comunità internazionale, le agenzie delle Nazioni Unite e tutte le organizzazioni internazionali a disconoscere quanto proclamato dal Cremlino il 29 settembre 2022 in quanto tali referendum non hanno determinato alcuna variazione del territorio ucraino.

IL REFERENDUM NELLE REGIONI SEPARATISTE

Convocato tra venerdì 23 e martedì 27 settembre per chiedere di diventare parte della Federazione Russa



Vale la pena ricordare che il 16 settembre 2022, prima della dichiarazione del Capo del Cremlino sull'esito dei referendum, la Russia cessava di essere parte della Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo **così come stabilito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa**.

Il meccanismo di risarcimento

In una successiva sessione speciale più specificatamente il 14 novembre 2022 l'Assemblea Generale ha invece adottato una risoluzione con la quale ha raccomandato ***l'istituzione di un meccanismo di riparazione dei danni causati dalla Federazione Russa con la guerra in Ucraina e l'istituzione di un registro internazionale dei medesimi*** finalizzato ad **archiviare prove e documenti a supporto delle richieste di risarcimento da parte ucraina**. L'obbligo di riparazione avrebbe a oggetto oltre gli ingenti danni anche le perdite e le lesioni causate a persone fisiche e giuridiche nonché allo stato ucraino più in generale. Con la risoluzione inoltre viene chiesto alla Russia non solo di provvedere al pagamento dei danni ma anche di interrompere le operazioni militari e ritirare le proprie truppe in Ucraina. La risoluzione è stata adottata anche in questo caso con un numero di voti più ristretto delle iniziali delibere assembleari specificatamente con 94 voti a favore e circa 73 astenuti.

Il mancato schieramento di un numero così elevato di paesi membri è l'emblema della difficoltà della comunità internazionale a essere maggiormente schierata e coesa quando la votazione sulle risoluzioni dell'Assemblea Generale implichi delle conseguenze di fatto o di diritto rispetto alla Russia.

In tale ipotesi infatti è chiaro che la votazione a favore della suddetta risoluzione significhi indirettamente ammettere la responsabilità della Federazione Russa per le violazioni del diritto internazionale e umanitario integrate con l'invasione del territorio ucraino dalle quali appunto

discenderebbe l'obbligo di riparazione dei danni.

Tuttavia il giorno precedente la ricorrenza di un anno dall'invasione russa dell'Ucraina l'Assemblea Generale è intervenuta con **la risoluzione del 23 febbraio 2023 sul ritiro immediato della Russia dal territorio dell'Ucraina**. Essa, più nel dettaglio, contiene nel testo la richiesta di una pace corretta, giusta e duratura in Ucraina, della cessazione delle ostilità, il **ritiro immediato** delle forze militari russe dal territorio ucraino oltre al riconoscimento della sovranità, dell'unità e dell'integrità dell'Ucraina. La risoluzione è stata adottata con 141 voti a favore 32 astenuti tra cui India e Cina – per cui valgono le precedenti considerazioni in merito agli interessi geopolitici ed economici dei due paesi con la Russia – e 7 voti contrari, ossia oltre la Russia, la Bielorussia, la Corea del Nord, l'Eritrea e il Mali. Rispetto a quest'ultimo paese si rileva che qui sono fortemente presenti i mercenari appartenenti al gruppo di Wagner mediante un accordo con la giunta golpista di Bamako.

La cooperazione rafforzata

Infine, ad aprile di quest'anno vanno menzionate due attività particolarmente rilevanti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In primo luogo, si registra a un anno di distanza dalla *storica risoluzione* precedentemente analizzata sul diritto di veto, adottata senza votazione da parte dell'Assemblea Generale, che i paesi membri delle Nazioni Unite si sono nuovamente incontrati in seduta assembleare per discutere sull'**uso del diritto di veto** all'interno del Consiglio di Sicurezza e su come intervenire affinché l'Organizzazione delle Nazioni Unite sia più efficiente.

In secondo luogo, l'Assemblea Generale ha adottato una rilevante risoluzione rubricata come **“Cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali e altre organizzazioni: la cooperazione tra le Nazioni Unite e il**

Consiglio d'Europa" proposta da 48 stati membri tra cui la stessa Ucraina. Significativo quanto enunciato nel testo della risoluzione nel quale viene fatto riferimento alle sfide che l'Europa si trova oggi ad «affrontare dopo l'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina e prima ancora contro la Georgia» in considerazione anche della cessazione dell'appartenenza della Federazione Russa al Consiglio d'Europa che «richiedono una cooperazione rafforzata tra le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa in particolare al fine di ripristinare e mantenere tempestivamente la pace [...]». La risoluzione è di straordinaria importanza non tanto per il numero dei voti a favore con la quale è stata adottata ossia 122 paesi su 145 paesi votanti, ma perché

*per la prima volta tra questi si annoverano **Cina e India che approvando il testo della risoluzione** hanno ammesso ufficialmente l'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina che implica la violazione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica di quest'ultima.*

In conclusione tutte le dinamiche dell'Assemblea Generale finora analizzate si sono inserite in modo poliedrico nella stasi del Consiglio di Sicurezza accrescendo inevitabilmente l'importanza del ruolo di tale organo nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale non solo poiché le votazioni delle risoluzioni in seno a esso sono divenute l'unica cartina al tornasole delle mutevoli posizioni dei paesi membri delle Nazioni Unite nello scacchiere internazionale rispetto alla guerra russo-ucraina ma anche poiché probabilmente le stesse discussioni assembleari porteranno a una riconsiderazione del diritto di veto come è avvenuto con la succitata storica risoluzione dell'Assemblea Generale del 26 Aprile del 2022 che ha perfezionato quella prima breccia nella Carta delle Nazioni Unite operata oltre settant'anni fa (!) dalla risoluzione "Uniting for Peace" nell'immobilismo del Consiglio di Sicurezza durante la Guerra Fredda.