

# LA GUERRA IN UCRAINA È UNA MINACCIA ALLA SOPRAVVIVENZA O ALLA RILEVANZA DELLE NAZIONI UNITE?

## *Una replica della Lega delle Nazioni negli anni '30?*

Rubens Ricupero

Associazione degli ex funzionari pubblici internazionali per lo sviluppo  
(Greycells)

Lunedì 9 maggio 2022

La guerra in Ucraina rappresenta la più grave minaccia alla stessa ragion d'essere delle Nazioni Unite in più di tre quarti di secolo di esistenza. Il suo carattere unico deriva da diverse ragioni: è un tipo di crisi che l'ONU è **strutturalmente** impotente a gestire; è provocata da una grande potenza nucleare; uno dei principali padri fondatori dell'ONU; un membro permanente del Consiglio di Sicurezza con diritto di veto. Peggio ancora, c'è una forte possibilità che l'aggressione russa possa segnalare la volontà di sfidare radicalmente l'architettura di sicurezza internazionale di cui l'ONU è una componente essenziale.

Lo scopo ultimo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite era quello di evitare una ripetizione delle due guerre mondiali e di assicurare la pace internazionale attraverso un sistema di "sicurezza collettiva". Il funzionamento del meccanismo era basato sul presupposto che i paesi alleati vittoriosi nella Seconda guerra mondiale avrebbero mantenuto la loro unità di vedute sulla necessità permanente dell'ordine che avevano creato. Se questo fallisse, l'intero sistema sarebbe in pericolo.

Un corollario implicito di questa condizione *sine qua non* di unità era che, in sua assenza, l'ONU sarebbe stata impotente nell'affrontare i conflitti tra Stati Uniti e Unione Sovietica, le due superpotenze principalmente responsabili della sua creazione. Questa spiacevole situazione si materializzò presto quando l'unità tra i due ex alleati diede vita ad un mondo diviso in due blocchi ideologicamente antagonisti. Fin dall'inizio, tutti gli episodi importanti della Guerra Fredda - il blocco di Berlino, la costruzione del Muro di Berlino, la crisi dei missili di Cuba dell'ottobre 1962 - furono gestiti dalle due superpotenze con l'ONU che svolgeva al massimo un ruolo di supporto per registrare gli esiti concordati.

Nonostante la frustrazione del progetto originale, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica produssero gradualmente un quadro per gestire la loro competizione riuscendo ad evitare uno scontro diretto tra loro dalla fine degli anni quaranta fino alla dissoluzione dell'URSS nel 1991. La sua pietra angolare non era più la sicurezza collettiva, ma il tacito riconoscimento e rispetto delle aree di influenza di ciascun blocco, una modalità del vecchio equilibrio di potere. La legge non scritta che dava una certa stabilità all'accordo era che nessuno avrebbe tentato di sovvertire la parità strategica tra i blocchi e raggiungere una chiara superiorità strategica che avrebbe minacciato la sopravvivenza dell'altra parte.

Un tale pericolo si verificò nella crisi dei missili di Cuba quando le due superpotenze quasi si scontrarono in un confronto nucleare diretto nella più pericolosa minaccia all'equilibrio della Guerra Fredda del terrore. Ancora una volta senza alcuna azione significativa da parte delle Nazioni Unite, l'Armageddon fu evitato all'ultimo minuto attraverso negoziati bilaterali, questa volta tra John Kennedy e Nikita Krushev. Quei negoziati diretti aprirono la strada ad un periodo di distensione e ad una serie di accordi sul controllo delle armi nucleari.

Due aspetti significativi meritano attenzione in questa fase. In primo luogo, la Guerra Fredda rese il meccanismo di sicurezza collettiva inutile per i disaccordi tra le due superpotenze ma non lo eliminò completamente. Il quadro della Guerra Fredda coesisteva in parallelo alla sicurezza collettiva. Ogni volta che le due superpotenze non si scontravano, era possibile utilizzare il meccanismo di sicurezza collettiva anche contro gli interessi di altri membri permanenti del Consiglio. Questo fu il caso durante la crisi di Suez del 1956. Il Regno Unito e la Francia misero il veto all'ordine del Consiglio di Sicurezza di cessare l'operazione militare. Tuttavia, questo non impedì all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con il sostegno degli Stati Uniti e dell'URSS, di stabilire la prima Forza di Emergenza delle Nazioni Unite (UNEF) per assicurare e supervisionare la cessazione delle ostilità. Quella misura era basata sul precedente della guerra di Corea della risoluzione *Uniting for Peace* del 1950.

Altri esempi furono il processo di decolonizzazione, la prima Guerra del Golfo contro l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, i numerosi casi di operazioni di mantenimento della pace più o meno riuscite.

Di conseguenza, l'ordine internazionale esistente consisteva nell'articolazione ibrida di due sistemi paralleli, l'equilibrio del terrore della Guerra Fredda e il meccanismo di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Il primo era un accordo competitivo, il secondo uno cooperativo. Era molto lontano dal sogno originale della Carta di San Francisco ma in qualche modo ha aiutato ad evitare una terza guerra mondiale.

Il secondo aspetto che è particolarmente rilevante per il nostro caso è che nessuna delle superpotenze era interessata a distruggere la redistribuzione del potere, del territorio e delle sfere d'influenza che risultava dalla loro vittoria nella Seconda Guerra Mondiale. L'Unione Sovietica emerse dalla guerra come il paese più temuto e potente d'Europa. Espanse il suo territorio a scapito di Finlandia, Polonia, Germania, Romania e altri, annetté i paesi baltici, consolidò il suo dominio sugli stati dell'Europa dell'Est e sulla maggior parte dell'Europa centrale.

Anche se la paura dell'Armata Rossa ha spinto alla creazione della NATO, la verità è che né Stalin né i suoi successori hanno rischiato di usare il potere militare per ottenere ulteriori conquiste di espansione. L'Unione Sovietica intervenne contro le sfide al suo dominio in aree che da Yalta erano già state incluse nella sua sfera di influenza: Berlino Est e Germania Est, Ungheria, Cecoslovacchia, Polonia. Ma si astenne dall'interferire al di fuori della sua sfera, nella guerra civile greca, nella Jugoslavia di Tito, nel sovvertire l'Austria occupata, nel cambiare lo status di Berlino. Tutto sommato, l'Unione Sovietica può essere stata rivoluzionaria nella sua crociata ideologica contro il capitalismo; certamente ha incoraggiato la sovversione interna dei partiti comunisti

ovunque, ma per quanto riguarda l'ordine internazionale si è comportata molto come una potenza da *status quo*.

**Questo può costituire la differenza cruciale tra l'atteggiamento dell'Unione Sovietica di allora e quello della Federazione Russa di oggi.** L'URSS era un vincitore, una grande potenza soddisfatta, sicura che avrebbe continuato ad aumentare il suo potere fino all'inevitabile vittoria finale sul capitalismo promessa dall'interpretazione marxista della storia. La Russia è senza dubbio un perdente che si vede, nelle parole di Putin, come la vittima della "peggiore catastrofe geopolitica del XX secolo". Una potenza in declino, una volta descritta da Obama come "solo una potenza regionale, non globale", insicura di se stessa, con un futuro problematico in termini di demografia in declino e un'economia vulnerabile dipendente dalle materie prime, la Russia è certamente insoddisfatta del posto secondario a cui è stata relegata nell'ordine internazionale dalla dissoluzione dell'URSS.

L'unico dubbio ammissibile sull'insoddisfazione della Russia nei confronti dell'attuale sistema internazionale riguarda **il grado e la profondità** di questo sentimento. È possibile placare il risentimento russo con specifiche concessioni limitate come la neutralizzazione dell'Ucraina? O gli obiettivi di politica estera di Mosca sono tali che richiederebbero niente di meno che l'annullamento dell'architettura di sicurezza stabilita nell'Europa orientale negli ultimi trent'anni, cioè l'espansione della NATO agli ex membri del Patto di Varsavia e ai paesi baltici, la libertà di nazioni come l'Ucraina di entrare nell'Unione Europea?

La Russia è sicuramente una "potenza revisionista" per quanto riguarda la sicurezza internazionale e le ricadute territoriali della dissoluzione dell'URSS. Non c'è nulla di criminale o sinistro nel cercare una revisione, una correzione, un aggiornamento delle regole internazionali, nell'essere una potenza revisionista, contrariamente a quanto può apparire dall'uso delle espressioni da parte dei commentatori americani. Migliorare lo *status quo* è stata l'essenza delle azioni dei paesi in via di sviluppo nei fori multilaterali; l'UNCTAD è nata come un tentativo di rivedere il sistema commerciale mondiale. Il vertice ONU di Kofi Annan nel settembre 2005 è stato lo sforzo più ambizioso fino a quella data per rivedere e aggiornare il sistema delle Nazioni Unite.

La grande questione, quindi, non è il revisionismo russo in sé, ma se può ancora assumere **una forma riformista e negoziata** accettabile dalle altre parti interessate o se è già diventato una **visione irrevocabilmente rivoluzionaria** che può essere soddisfatta solo con la distruzione del sistema internazionale. Per capire cosa c'è in gioco in questa alternativa è necessario mostrare le differenze nelle conseguenze di un approccio o dell'altro.

Nel suo *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822* (Boston: Houghton Mifflin Company, Introduction, pagg. 1 - 3), Henry Kissinger descrive quella che chiama "una politica estera rivoluzionaria" nei seguenti termini:

"Ogni volta che esiste una potenza che considera l'ordine internazionale ... oppressivo, le relazioni tra essa e le altre potenze saranno rivoluzionarie. In questi casi, non è l'aggiustamento delle differenze all'interno di un dato sistema che sarà in questione, ma il sistema stesso".

Continua con parole che stranamente si adattano all'attuale posizione russa (è incredibile pensare che il libro sia stato scritto nel 1954 come tesi di dottorato di Kissinger all'Università di Harvard):

"...la motivazione del potere rivoluzionario può anche essere difensiva; può anche essere sincera nelle sue proteste di sentirsi minacciata. Ma la caratteristica distintiva di un potere rivoluzionario non è che si sente minacciato.... ma nulla può rassicurarlo. Solo la sicurezza assoluta - la neutralizzazione dell'avversario - è considerata una garanzia sufficiente, e quindi il desiderio di una potenza per la sicurezza assoluta significa insicurezza assoluta per tutte le altre ...l'essenza di una potenza rivoluzionaria ...(è che) è disposta, anzi desiderosa, di spingere i suoi principi alla loro conclusione finale ...perché nelle situazioni rivoluzionarie i sistemi contendenti sono meno preoccupati di risolvere le differenze che della sovversione delle lealtà, la diplomazia è sostituita o dalla guerra o da una corsa agli armamenti." (*idem, ibidem*).

Tenendo a mente le osservazioni di Kissinger, è difficile negare che ci sono nelle azioni di Putin alcuni forti elementi di una politica estera rivoluzionaria. Questo è evidente non tanto nel desiderio dichiarato di invertire l'espansione della NATO e persino l'esistenza nazionale o l'autonomia di paesi come l'Ucraina. Il problema deriva dalla volontà di Putin, se non dalla smania di ricorrere alla forza militare per raggiungere le riforme che cerca nell'architettura della sicurezza europea. Non si tratta di uno o due incidenti isolati ma di un modello ripetuto di crescente *escalation* in estensione e distruzione che è iniziato con l'intervento militare contro la Georgia nel 2008, passato attraverso l'annessione della Crimea e la promozione di movimenti secessionisti in due province del Donbass nel 2014, culminando ora nell'invasione dell'Ucraina nella più grande operazione militare del genere dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

I due esempi classici di politica estera rivoluzionaria forniti da Kissinger sono la politica francese durante la rivoluzione francese e l'era napoleonica e, più vicino a noi, la politica estera della Germania dopo il trattato di Versailles. Anche l'offensiva tedesca per distruggere l'architettura di sicurezza di Versailles seguì una sequenza di passi in crescendo: riarmo contro le disposizioni del trattato, ritiro dalla Società delle Nazioni, rioccupazione militare della Renania, *Anschluss* dell'Austria, annessione dei Sudeti dopo il Patto di Monaco, invasione della Cecoslovacchia, guerra contro la Polonia e inizio della Seconda Guerra Mondiale.

Naturalmente, non sto paragonando la Germania nazista con la Russia di Putin, due paesi completamente diversi per ideologia e orientamento. Sto solo richiamando l'attenzione sull'inevitabile somiglianza nei metodi impiegati da entrambe le nazioni, a volte anche nei dettagli di ciò che i russi chiamano *maskirovka*, misure di camuffamento, negazione e inganno come nell'annessione della Crimea e nelle settimane precedenti l'invasione dell'Ucraina.

Negli anni '30, fu solo dopo una successione di ripetute violazioni che divenne finalmente ovvio che nessun numero di concessioni specifiche avrebbe placato Berlino, i cui obiettivi potevano essere raggiunti solo attraverso la distruzione del sistema internazionale esistente. Non è affatto chiaro, a mio parere, che ci troviamo ora di fronte ad una situazione simile. Sulla controversa questione di decidere se la versione russa del revisionismo appartenga alla categoria più mite della politica estera riformista o al più

intrattabile approccio rivoluzionario, gli analisti internazionali si dividono lungo linee che rispecchiano da vicino un'altra controversia. Mi riferisco alla *vexata quaestio* della responsabilità degli Stati Uniti per l'allargamento della NATO come fattore principale per l'emergere a Mosca di un leader come Putin e per il riorientamento aggressivo dell'atteggiamento russo verso l'Occidente.

Il 19 aprile 2022, *Foreign Affairs* ha condotto un sondaggio chiedendo a 61 importanti esperti di relazioni internazionali di discutere la seguente dichiarazione: "*Procedere con l'allargamento della NATO dopo la fine della Guerra Fredda è stato un errore strategico*". Con diversi livelli di fiducia, il gruppo si è diviso come segue: 19 fortemente in disaccordo; 18 in disaccordo; 3 neutrali; 7 d'accordo; 11 fortemente d'accordo. Una così ampia dispersione di opinioni tra i migliori esperti del settore è una sicura indicazione che la controversia ha un brillante futuro davanti a sé, ora e tra gli storici futuri.

È degno di nota il fatto che gli esperti e i politici dell'Europa dell'Est provenienti da paesi che erano membri forzati del blocco sovietico o annessi dall'Unione Sovietica siano fortemente in disaccordo con l'affermazione. Liquidare questa posizione come derivante da un pregiudizio anti-russo può sembrare insensibile alle legittime preoccupazioni di coloro che sono geograficamente più vicini alla Russia e storicamente sono stati vittime dell'imperialismo russo solo pochi decenni fa.

Indipendentemente da ciò che si può pensare a questo riguardo, l'aggressione russa ha creato una situazione completamente nuova sul terreno, apparentemente dando ragione a coloro che hanno favorito fin dall'inizio l'allargamento della NATO come mezzo per fornire sicurezza ai paesi più esposti. Un'indicazione in questo senso è la possibile decisione di paesi neutrali come la Finlandia e la Svezia di unirsi alla NATO.

Gli esperti che credono che l'espansione della NATO sia stata un errore strategico tendono anche a pensare che il revisionismo russo appartenga alla tendenza riformista più blanda. Confidano ugualmente nel fatto che adeguate concessioni potrebbero alla fine portare ad una soluzione soddisfacente delle rimostranze russe. Al contrario, i sostenitori dell'allargamento della NATO temono che Putin persegua un progetto rivoluzionario di recuperare il più possibile la sfera di influenza dell'Unione Sovietica. Questo comporterebbe necessariamente la distruzione totale del sistema che ha garantito l'indipendenza e la sicurezza dei paesi situati in quella zona di influenza.

Finora, le realtà della guerra in Ucraina non convalidano pienamente nessuna delle due spiegazioni, a mio parere, suggerendo forse che la situazione rimane fluida e può evolvere in una direzione o nel suo opposto. Gli obiettivi di guerra russi sono un po' confusi, sembrano variare a seconda delle possibilità di battaglia e lo stesso vale per le condizioni presumibilmente minime di Putin per un ragionevole accordo negoziato. D'altra parte, anche se Putin nutre aspirazioni rivoluzionarie massimaliste, non ha i mezzi per realizzarle. Indipendentemente dalle intenzioni soggettive attribuite a Mosca, i russi non possiedono, se non in termini di armamento nucleare autodistruttivo, la terribile efficacia della macchina da guerra tedesca. Non è tanto una questione di aspirazioni ma di capacità.

Molto, quindi, dipenderà dalle fortune della guerra. Qui dovremmo richiamare alla mente l'avvertimento di Clausewitz: "La guerra è il regno dell'incertezza; tre quarti dei fattori su cui si basa l'azione in guerra sono avvolti in una nebbia di maggiore o minore incertezza". Tra le varie forme che la guerra può assumere in termini di durata, atrocità, distruzione e fine, la peggiore sarebbe una sorta di *escalation* sonnambula che porta ad una terza guerra mondiale, una reazione eccessiva indesiderata che tutte le parti sono state attente ad evitare fino ad ora. Ci dovrebbe essere uno sforzo uguale per evitare che la situazione attuale si congeli in una nuova irreversibile incarnazione della guerra fredda. Questa preoccupante tendenza ha preceduto la guerra ed è stata accelerata da essa.

Il suo indurimento approfondirebbe la divisione del mondo in due blocchi ostili: democrazie rappresentative contro regimi autoritari, Stati Uniti e Occidente contro Russia e Cina. Rallenterebbe il libero flusso di idee, comunicazioni, commercio e contatti umani. Le relazioni internazionali si militarizzerebbero, la spesa in armi ed eserciti salirebbe vertiginosamente a scapito della lotta per le vere sfide che minacciano il pianeta: riscaldamento globale, carestie, pandemie, migrazioni, violazioni dei diritti umani, raggiungimento della parità di genere, eliminazione della povertà e del sottosviluppo. È perché non vogliono essere trascinati in questo tipo di inversione delle priorità umane che alcuni paesi in via di sviluppo rappresentativi hanno adottato all'ONU un atteggiamento ponderato di condanna dell'aggressione senza accettare allineamenti automatici con i blocchi.

Ora è il momento di tornare all'argomento del nostro discorso e raggiungere alcune conclusioni. La guerra in Ucraina è innegabilmente una sfida all'ONU ma non nel modo in cui viene comunemente supposto. L'ONU non avrebbe mai potuto prevenire o fermare la guerra semplicemente perché non ha mai avuto il potere di farlo. La responsabilità di questa impotenza è dei Cinque Grandi che hanno insistito nel proteggere la loro sovranità e i loro interessi nazionali con il diritto di veto, l'incurabile "peccato originale" della Carta. Harry Truman scrisse nelle sue memorie: "... senza tale veto nessun accordo sarebbe passato al Senato". Questa era la situazione allora e questa, anche peggiorata, continua ad essere la situazione adesso. Come scrisse Immanuel Kant: "Da un legno così storto come quello di cui è fatto l'uomo non si può costruire nulla di completamente dritto".

La frustrazione della gente per le carenze dell'ONU, almeno in casi come quello attuale, deriva da **ciò che l'ONU avrebbe dovuto essere, l'ONU ideale**, non da **ciò che è effettivamente, l'ONU reale**, ciò che è diventato come risultato del disegno deliberato delle grandi potenze. Insistendo in un accordo unanime tra loro, le Grandi Cinque hanno inabilitato l'ONU, rendendola inadatta all'alto compito di garantire la pace, la sicurezza e lo stato di diritto nel mondo.

Tuttavia, ciò che il potere dei Grandi non poteva dare all'Organizzazione né toglierle è **la legittimità, l'autorità morale**. La legittimità può emanare solo dal **libero e continuo consenso e sostegno della maggior parte della comunità internazionale**, in altri termini **dal popolo**, come in ogni democrazia. Questa è la principale differenza tra l'ONU e il suo sfortunato predecessore, la Società delle Nazioni, che soffriva, fin dalla sua fondazione, di un acuto deficit di universalità e rappresentatività dovuto all'assenza degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica (fino al 1934), della Germania (fino al 1926) e della maggior parte dei paesi del mondo ancora dominati dalle potenze coloniali.

A quei tempi, i paesi si ritiravano dalla Lega senza ripensamenti come fecero il Giappone e la Germania nel 1933, l'Italia nel 1937 (l'Unione Sovietica fu l'unico paese ad essere espulso nel 1939, a causa dell'aggressione alla Finlandia). Al momento dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale sedici paesi erano già usciti volontariamente. Al contrario, nessun paese si è mai sognato di lasciare l'ONU, i cui membri coprono l'intero pianeta.

In quasi 77 anni, tre generazioni umane successive sono state risparmiate dal flagello di una nuova guerra mondiale e non è stato usato un solo dispositivo nucleare dopo Nagasaki e Hiroshima. Il sistema delle Nazioni Unite è stato abbastanza flessibile da accogliere grandi cambiamenti che in tempi più antichi avrebbero probabilmente scatenato una guerra generalizzata: L'ascesa della Cina comunista e la sua accettazione come membro permanente del Consiglio di Sicurezza; la fine della Guerra Fredda e la dissoluzione dell'Unione Sovietica; il processo di decolonizzazione; la fine dell'apartheid in Sudafrica. L'ONU potrebbe non essere stata l'unico o il principale fattore dietro ognuno di questi cambiamenti, ma certamente ha fornito il quadro multilaterale per il loro sviluppo pacifico.

Nello spazio politico che è stato lasciato all'ONU, i risultati dell'Organizzazione riguardo all'Ucraina sono stati tutt'altro che decisivi ma non dovrebbero essere liquidati come irrilevanti: la decisione della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aia con 13 voti contro due, chiedendo alla Russia di sospendere immediatamente i suoi attacchi e cessare tutte le operazioni militari; due risoluzioni dell'Assemblea Generale che deplorano l'invasione, adottate da maggioranze molto espressive; due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, una con il veto della Russia, la più recente, portata all'unanimità, che esprime profonda preoccupazione per il mantenimento della pace e della sicurezza in Ucraina e ricorda l'obbligo di risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici. Il Consiglio ha anche espresso un forte sostegno agli sforzi del Segretario Generale nella ricerca di una soluzione pacifica del conflitto e nell'assicurare l'evacuazione di centinaia di civili intrappolati da Mariupol.

Ciò che questi risultati hanno in comune e portano alla luce è che **l'ONU è una fonte unica di legittimità internazionale e di autorità morale negli affari mondiali**. È qualcosa che solo l'ONU può fornire e di cui nessun paese, per quanto potente, può fare a meno. Quando nel 2003 gli Stati Uniti invasero illegalmente l'Iraq, in una flagrante violazione della Carta delle Nazioni Unite, citata da Putin come precedente, non ci volle molto perché Washington tornasse al Consiglio di Sicurezza in cerca della legittimità e dell'autorità legale per sistemare il pasticcio.

In conclusione, nonostante la guerra, l'ONU continuerà ad essere "l'organizzazione indispensabile" nel mondo perché nulla può sostituire il suo ruolo unico come fonte di legittimità morale e legale nelle questioni internazionali. Si erge come il principale ostacolo contro le forze oscure che vogliono riportare il mondo all'era senza legge della nuda competizione di potere che ha quasi portato alla distruzione della civiltà umana in due barbare guerre mondiali. Pertanto, Dag Hammarskjöld aveva ragione quando ci ricordava che **"le Nazioni Unite non sono state create per portarci in paradiso ma per salvarci dall'inferno"**.

Grazie.