

# La società civile globale per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite<sup>1</sup>

Marco Mascia\* e Antonio Papisca\*\*

## 1. Partire dalla Carta per rafforzare e democratizzare

L'approccio che informa la presente nota è di orientamento all'azione. Non ripropone dunque, a parte una sintetica ricostruzione dei tentativi di ridurre all'impotenza le Nazioni Unite, l'ennesima diagnosi sulla situazione della politica internazionale e sulle disavventure del multilateralismo..., intende piuttosto aggiornare la riflessione propositiva in materia di riforma delle Nazioni Unite quale si va conducendo, ormai da molti anni ma con recente forte accelerazione, nel «cantiere» progettuale di società civile globale, all'interno del quale si segnalano il World Federalist Movement, il World Social Forum, l'International Network for a United Nations Second Assembly, INFUSA, il South Centre, più di recente UBUNTU, senza dimenticare l'organica riflessione condotta dal World Order Models Project, WOMP, che ha avuto tra i suoi pionieri personalità del calibro di Richard Falk e Johan Galtung, la Commission on Global Governance, il Civil Society Millennium Forum alle Nazioni Unite nell'anno 2000 e, naturalmente, in Italia a partire dal 1992, le iniziative collegate alla Marcia Perugia-Assisi. In questo cantiere di nuova, autentica cultura di *global governance* emerge con assoluta chiarezza una strategia progettuale a tutto tondo, caratterizzata dal collegamento tra l'obiettivo del rafforzamento e l'obiettivo della democratizzazione delle Nazioni Unite all'insegna dei diritti umani, della pace e dei principi di un'economia di giustizia. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, va sottolineato che, con il lavoro condotto dalla Tavola della Pace, la riflessione ha assunto caratteri di organica continuità soprattutto dopo la prima edizione dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli nel 1995, in coincidenza con il 50° anniversario della creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Sempre in Italia merita anche di essere segnalato un fenomeno che è assolutamente originale e tuttora unico nel panorama mondiale: in alcuni statuti comunali e provinciali, in cui figura la norma «pace diritti umani» (iniziativa lanciata a Perugia nel 1991), c'è il riferimento esplicito alla Carta delle Nazioni Unite (vedi allegato). Alla vigilia del 60° anniversario dell'ONU, ricchi dell'esperienza di riflessione critica e propositiva, maturata nel cantiere dei movimenti e delle organizzazioni di società civile globale solidarista e pacifista, urge alzare il livello della pressione politica all'insegna del *cosa e come* fare già nel breve periodo per sbloccare la situazione di stallo in cui si trova la riforma delle Nazioni Unite.

<sup>1</sup> Documento presentato al Seminario nazionale della Tavola della Pace *La pace progetto politico*, Perugia, Villa Umbra, 17, 18 e 19 settembre 2004 e al Seminario internazionale *Riprendiamoci l'ONU*, Padova, 19-20 novembre 2004.

\* Professore di Relazioni internazionali, Vicedirettore del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova.

\*\* Professore di Relazioni internazionali, Direttore del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, Cattedra UNESCO «Diritti umani, democrazia e pace», Università di Padova.

Si dà per scontato, una volta per tutte, che rimettere in discussione la ragion d'essere delle Nazioni Unite, a cominciare dalla prima parte della Carta di San Francisco, non sia né logico né utile, poiché comporterebbe la messa a rischio dell'intero «nuovo» diritto internazionale quale generato e sviluppato proprio dalle Nazioni Unite, primariamente mediante il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani. Principi quali quelli relativi al ripudio della guerra, al divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, allo speculare obbligo di risoluzione pacifica delle medesime, al divieto imperativo della discriminazione e dell'apartheid, agli eguali diritti dell'uomo e della donna, alla responsabilità penale personale in materia di crimini contro l'umanità e crimini di guerra direttamente perseguibile in sede internazionale, al diritto allo sviluppo, al diritto alla pace, al diritto all'ambiente costituiscono una conquista assolutamente irrinunciabile, il cui destino è strettamente legato a quello dell'istituzione deputata a garantirli, le Nazioni Unite appunto.

## **2. Nazioni Unite problema centrale di ordine mondiale**

Va subito sottolineato che il potenziamento del ruolo delle Nazioni Unite, in un mondo sempre più globalizzato, sempre più armato, sempre più ingiusto e sempre più diviso, non è una questione a parte rispetto alla più ampia problematica dell'ordine mondiale, si colloca invece al centro di tale problematica. Va altresì fatto notare che non si tratta di un tema nuovo. Di nuovo c'è la drammaticità con cui il ruolo delle Nazioni Unite si pone oggi sotto l'imperversare delle guerre, delle azioni terroristiche, delle ambizioni egemoniche e delle ingiustizie perpetrate all'insegna del *free market* costi-quel-che-costi. Il problema si trascina da decenni, la sua emersione clamorosa avviene già nel periodo in cui gli USA e una parte consistente di governi «occidentali» si opposero ferocemente alla strategia di Nuovo ordine economico internazionale lanciata dall'Assemblea Generale nel 1974 con la Dichiarazione per l'allestimento appunto di un Nuovo ordine economico internazionale, NOEI, e con l'allegato Programma d'azione (si leggano gli interventi di H. Kissinger alle sessioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite degli anni 1974 e 1975). Proprio sul NOEI si apre una frattura in seno al gruppo dei Paesi occidentali. Com'è noto, la Francia si fece promotrice, dall'interno della Comunità Europea, della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale, conosciuta come Conferenza Nord-Sud (Parigi 1975-1977), ma alla fine i lavori naufragarono sotto la pressione degli USA e le divisioni, più o meno palesemente esternate in tale occasione, interne al sistema comunitario europeo. Per restare in ambito «occidentale», non va dimenticato che già in precedenza il tema dell'ordine mondiale, nei suoi aspetti monetari e finanziari, era stato al centro di un'aspra contesa tra USA e Comunità Europea, decisa quest'ultima a creare al proprio interno, sull'onda del Rapporto Werner del 1970, l'Unione Economica e

Monetaria, UEM. L'iniziativa europea non era certo all'insegna della solidarietà nei confronti del Sud del mondo, ma attestava di un serio tentativo di autonomizzazione rispetto agli USA: essa naufragò, diluendosi, come noto, nel «serpente monetario» e nello SME.

Il ruolo delle Nazioni Unite fu pesantemente intralciato anche negli anni successivi al 1974, allorquando in sede UNESCO fu presa l'iniziativa di varare, a seguito del Rapporto McBride, la strategia di un Nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione, NOMIC. Gli USA, seguiti dal Regno Unito, uscirono addirittura dall'UNESCO, e il NOMIC subì la stessa sorte del NOEI.

Va ricordato che a partire dalla prima metà degli anni sessanta, si era formata all'ONU una considerevole massa critica riformista (nel senso più genuino del termine) formata da Paesi, in prevalenza del Sud del mondo, che volevano fare imboccare alla massima Organizzazione mondiale la via della giustizia economica e sociale con l'obiettivo di mutare l'iniqua «divisione internazionale del lavoro», cioè i termini di scambio tra il Sud e il Nord. Va anche sottolineato che nello stesso tempo e sempre all'interno delle Nazioni Unite, si veniva sviluppando organicamente la normativa internazionale in materia di diritti umani, dando così seguito sistematico e «giuridicamente vincolante», e in un contesto di maggiore rappresentatività culturale e politica, ai principi proclamati nella Dichiarazione universale del 1948.

Invece di assecondare questo «sviluppo politico» naturale delle Nazioni Unite, che si manifestava in perfetta coerenza coi principi e gli obiettivi della Carta di San Francisco, si sollevò allora il problema della loro «riforma» con prevalente attenzione ad aspetti di natura burocratico-organizzativa, aspetti certamente esistenti ma secondari rispetto a priorità strategiche quali quelle del NOEI e del NOMIC. E prese avvio la prassi di sfornare innumerevoli rapporti sul tema della «complessificazione organizzativa» e della «elefantiasi» dell'ONU.

Le connotazioni politiche del dibattito sulla riforma si riaccessero nel corso degli anni novanta, in particolare in coincidenza con il 50° anniversario dell'ONU, col risultato di ulteriormente alimentare lo spazio dei «rapporti senza seguito», uno spazio che somiglia a un cimitero sempre più affollato di lapidi mortuarie.

### **3. La degenerazione bellicistica degli anni novanta**

La fine del quarantennio di regime bipolare dell'ordine mondiale aveva posto le premesse strutturali per il rilancio, nei suoi termini essenziali, del modello di ordine mondiale disegnato dalla Carta delle Nazioni Unite e ulteriormente specificato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dalle Convenzioni giuridiche internazionali in materia e da altri importanti documenti, tra i quali si segnalano la Dichiarazione delle NU del 1974 per l'allestimento di un Nuovo ordine economico internazionale e la Dichiarazione delle NU del 1986 sul diritto allo sviluppo.

Coerentemente con l'obiettivo preso d'atto della mutata situazione, il famoso Rapporto *Un'Agenda per la pace* del 1992, preparato da Boutros Boutros-Ghali su espressa richiesta del Consiglio di Sicurezza, sottolineava senza mezzi termini il fatto che gli Stati non avevano più alcun alibi per non procedere speditamente nell'applicazione dei principi e delle disposizioni della Carta delle NU in materia di sicurezza collettiva.

Il decennio degli anni novanta del secolo trascorso è invece marcato da segnali, lanciati soprattutto dalla superpotenza, che vanno nella direzione opposta a quella indicata dal Segretario Generale: niente rilancio del ruolo d'autorità delle NU, ri-legittimazione della guerra quale strumento fisiologico delle relazioni internazionali, riesumazione di principi del vecchio diritto internazionale delle sovranità statuali armate e confinarie, contenimento del ruolo delle organizzazioni non governative, riduzione della prassi delle «Conferenze mondiali», *de-regulation* istituzionale oltre che economica, strategia all'insegna di «l'ONU faccia ciò che le è possibile fare» (e non, ciò che *deve* fare secondo il suo Statuto) sgravando così gli Stati dalla responsabilità che su di essi incombe, per obbligo giuridico, di mettere l'ONU in grado di funzionare. Nel 1991, in concomitanza con la Prima Guerra del Golfo, il Presidente Bush sr. parla esplicitamente di «nuovo ordine mondiale» nell'assunto che il vincitore «sul campo» avrebbe avuto tutto il potere di imporre nuove regole.

Nel decennio si susseguono guerre e violazioni massicce dei diritti umani. All'ONU è consentito fare ciò che non va contro gli interessi che si nascondono dietro il disegno di un ordine mondiale diverso da quello della Carta di San Francisco. Le iniziative del Segretario Generale miranti ad affermare l'autorità delle NU sono palesemente contrastate dalla superpotenza. Rivelatrici al riguardo sono, a metà degli anni novanta, le prese di posizione della Rappresentanza USA in seno ai Gruppi di lavoro sulla riforma delle NU.

«Ingerenza umanitaria» e «diritti umani» sono formule usate e abusate per legittimare interventi militari che violano flagrantemente principi e norme del vigente diritto internazionale quale innovato dalla Carta delle NU. Nella citata «Un'Agenda per la pace» è esplicitamente asserito che, fino al 1992 (dunque, dopo la prima Guerra del Golfo), l'art. 42 della Carta delle NU che legittima l'uso del militare per fini diversi da quelli della guerra, non aveva ancora trovato applicazione, con ciò smentendo *de iure* che le operazioni belliche nel Golfo fossero state condotte (come «operazioni di polizia», diceva taluno) sotto l'autorità delle Nazioni Unite.

La Guerra del Kosovo è condotta in violazione, oltre che dello Statuto della NATO, anche delle precise disposizioni contenute nel Cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite, e apre la via allo sganciamento, anzi allo sradicamento, dello Statuto della NATO dalla Carta delle Nazioni Unite. Queste sono sempre più relegate alla funzione notarile di legittimazione *ex post* nei riguardi di «fatti compiuti», cioè di operazioni che sono decise e condotte in palese violazione dei principi della Carta.

#### **4. Circostanze obiettivamente costituenti: quale modello di ordine mondiale?**

La logica dell'attuale guerra in Iraq si inserisce all'interno del *trend* iniziato, in maniera palese, nel 1991: non presenta quindi novità sotto questo profilo né sotto quello delle disastrose complicanze a tutti i livelli.

Le novità sono essenzialmente tre. La prima è che il Presidente Bush jr. non ha più alcuna remora a parlare di «guerra preventiva», dunque a istituzionalizzare in parole e opere la strategia imperiale di occupazione e controllo di spazi ritenuti vitali per l'interesse nazionale americano in ogni parte del mondo. La seconda novità è che il Consiglio di Sicurezza si è rifiutato di proseguire nel ruolo notarile del *fait accompli* e, agli occhi del mondo, ha inferto agli USA una clamorosa sconfitta giuridica e politica. Un esito non scontato in partenza dagli strateghi *neo-conservative* dell'unilateralismo. La terza novità consiste nella mobilitazione planetaria organizzata delle forze pacifiste contro la guerra all'interno di un'opinione pubblica che in grande maggioranza ne ha condiviso le posizioni.

Terrorismo, «interventi» bellici, «guerre preventive» hanno portato la sfida direttamente, esplicitamente al cuore del diritto internazionale quale innovato dalla Carta delle Nazioni Unite. Le violazioni di questo, pur gravi e flagranti, attestano che è ferito, che è in sofferenza, ma non che è rimasto ucciso. A sostegno di questa tesi ci sono almeno due argomenti, uno di logica giuridica, l'altro di evidenza per così dire empirica. Da quando ha recepito al suo interno il paradigma dei diritti umani – ciò è avvenuto a partire dalla Carta delle NU e dalla Dichiarazione universale –, il diritto internazionale si è munito di un nucleo di principi che risuonano nella coscienza profonda della gente e la cui valenza precettiva si sottrae al gioco della cosiddetta effettività, rimanendo intatta anche in presenza di violazioni. L'altro argomento è che mai come in questo periodo ci si è pronunciati a difesa del diritto internazionale, dei principi della Carta delle Nazioni Unite e della stessa ONU: da Giovanni Paolo II alle organizzazioni non governative, dai movimenti solidaristici ai sindacati, dagli ambienti universitari alle scuole di ogni ordine e grado. Mai come in questo periodo si è parlato, addirittura al limite della retorica, di «centralità» delle Nazioni Unite arrivando perfino a scoprire che, ancor prima dell'11 settembre 2001, l'ONU incalzava gli Stati perché ratificassero urgentemente importanti trattati internazionali per la prevenzione e repressione del terrorismo, in particolare per la cessazione dei finanziamenti.

Oggi, memori della «passata storia della riforma» e consapevoli della nuova realtà, riteniamo che le formazioni solidariste e pacifiste di società civile globale debbano dire, anzi intimare in nome dei principi del vigente diritto internazionale, a chi ha il potere di decidere: giù la maschera, scoprite tutte le carte in tavola, quando parlate di Nazioni Unite, quando con una mano alzate il cartello con scritto «centralità» delle Nazioni Unite, alzate anche l'altra mano con scritto il vostro modello di «ordine mondiale»!

In tema di ordine mondiale si continua infatti a disquisire ricorrendo a

giri di parole o alla riesumazione del linguaggio della «geopolitica», *interesse nazionale*, unipolarismo, multipolarismo, ecc..., pur in presenza del dato irreversibile della «de-territorializzazione» della politica e della *governance*.

Se ci si attiene alla sostanza dei fatti che sono sotto gli occhi di tutti, due sono i modelli di ordine mondiale che realmente si fronteggiano oggi: uno è dichiarato dalla superpotenza, l'altro non è reso palese da chi ha l'obbligo (e il vantaggio) di farlo, cioè l'Europa. In un documento preparato in occasione della Assemblea dell'ONU dei Popoli del 1999, sotto il titolo *Un altro mondo è possibile*, sono stati sinteticamente presentati, «a contrasto», i caratteri essenziali dei due modelli: ordine mondiale gerarchico (o imperiale) e ordine mondiale democratico (e pacifico). Se ne riportano di seguito i termini essenziali.

<b>ORDINE MONDIALE GERARCHICO</b> (O IMPERIALE)	<b>ORDINE MONDIALE DEMOCRATICO</b> (E PACIFICO)
Sovranità degli Stati	Sovranità delle persone e dei popoli (diritti umani)
Sicurezza nazionale	Sicurezza collettiva
Potere di veto (CdS) e voto ponderato (FMI, BM)	Democrazia internazionale
«Alleanze»	Organizzazioni internazionali
Guerra	Divieto uso forza (eccetto che a fini di polizia)
Soluzione conflitti: guerra e/o negoziato	Soluzione conflitti: divieto uso della forza, negoziato, giurisdizione sopranazionale, operazioni di polizia militare e civile
Mercato unico mondiale	Sviluppo umano
Competitività economica	Orientamento sociale dell'economia
Conservazione attuali «terms of trade» Nord-Sud	Nuova divisione internazionale del lavoro
Controllo mass-mediologico	Libertà d'informazione
Omologazione culturale, nazionalismi	Salvaguardia diversità, multiculturalismo, interculturalismo, transculturalismo
Protagonismo Stati e diplomazia	Soggettualità plurima e differenziata: Stati, ONG, organizzazioni internazionali, enti di Governo locale e regionale
Approccio all'ordine mondiale: pace negativa «divide et impera»	Approccio all'ordine mondiale: pace positiva «dialoga, coopera, condividi»

## **5. La via istituzionale alla pace: democratizzare la *governance* globale**

A saper leggere lo scenario mondiale nel suo complesso è dato cogliere un insieme di circostanze che sono propizie a una mobilitazione di massa, mai prima ipotizzabile in termini così consistenti e convergenti, per dare avvio, ora e subito, alla riforma delle Nazioni Unite. L'iniziativa deve far leva, da un lato, sul palese imbarazzo, anzi sulla sempre più palese incapacità dei governi degli Stati più potenti di uscire dalla spirale perversa (o vicolo cieco che dir si voglia) terrorismo-guerra-povertà-inquinamento-discriminazione-esclusione; dall'altro, per puntare su un più organico coordinamento delle forze di società civile globale e creare sinergismi, in particolare tra quelle che hanno maturato una riflessione organica in tema di ordine mondiale e di NU e sono attivamente impegnate sulla via istituzionale alla pace. Parola d'ordine è: *take advantage from opportunities*.

L'approccio della via istituzionale alla pace, dando priorità alla democratizzazione della politica internazionale, concentra necessariamente l'attenzione su quegli aspetti della costruzione di un ordine mondiale di pace e di giustizia che attengono ai principi, alla struttura e alle modalità di funzionamento degli organismi internazionali, al ruolo di attori diversi dagli Stati. L'assunto di fondo è triplice:

- *primo*, la democratizzazione di istituzioni, procedure e politiche di *global governance* è variabile indipendente, cioè fattore causativo e condizionante, rispetto ai processi di pacificazione e alle politiche di *human development*, *human security*, eguaglianza di genere, sostenibilità ambientale, nonché alle istituzioni e procedure di garanzia dei diritti internazionalmente riconosciuti;

- *secondo*, è impossibile parlare di democrazia e di democratizzazione se si prescinde dal riferimento ad ambiti istituzionali che ne consentano la realizzazione: che si tratti di democrazia rappresentativa o partecipativa o diretta. La grossa sfida sta nel far sì che gli ambienti istituzionali si rendano idonei a recepire la pratica della democrazia, innanzitutto al loro interno;

- *terzo*, il potenziamento dell'ONU e dell'intero sistema di Agenzie specializzate così come di qualsiasi altra organizzazione multilaterale presuppone, per esigenze sia di qualità sia di efficacia, più legittimazione diretta degli organi che decidono in sede sopranazionale e più partecipazione popolare alle loro prese di decisione.

Nel corrente linguaggio internazionale ricorrono espressioni assolutamente nuove per la politica internazionale quali «international rule of law» (principi di stato di diritto) e sussidiarietà. Occorre profittare di queste novità lessicali per estrarne le logiche conseguenze operative: non si può parlare di stato di diritto e di sussidiarietà se lo schema istituzionale di riferimento ignora la legittimazione diretta e la rappresentatività degli organi che decidono, la partecipazione politica alle prese di decisioni, forme adeguate di garanzia dei diritti fondamentali, i soggetti primari del polo territoriale e del polo funzionale della sussidiarietà.

L'iniezione della pratica democratica nel sistema istituzionale internazionale è l'unica via per rompere il monopolio inter-governativo, a tendenza sempre più verticistica e auto-referenziale, della politica internazionale.

Sul concetto di democrazia internazionale (o transnazionale o cosmopolitica) persistono ancora ambiguità sia di linguaggio sia di proposta. Una volta per tutte va chiarito che per democratizzazione del sistema politico internazionale si intende la messa in opera di forme di legittimazione, quanto più diretta possibile, e di partecipazione politica popolare al funzionamento delle istituzioni internazionali, oltre che naturalmente di forme di autogestione di iniziative intraprese da formazioni di società civile globale. Gli attori di questo processo non sono dunque gli Stati: se si tratta di garantire alle delegazioni governative nei consessi internazionali lo stesso diritto di voto o una più ampia rappresentatività geografica nella composizione degli organi, il riferimento appropriato è al principio di eguaglianza degli Stati. Gli attori della democrazia internazionale sono invece i medesimi attori dei processi democratici interni: cioè i popoli, nei quali risiede in via originaria la sovranità.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ha innescato, in punto di logica e in punto di diritto, il problema della democratizzazione internazionale. In punto di fatto, l'esistenza di molteplici reti transnazionali, organizzate e non, di società civile globale, da un lato, e di un complesso sistema, mondiale e regionale, di organizzazioni inter-governative, dall'altro, dà una risposta concreta al quesito del *chi* (soggetti) e del *dove* (sedi istituzionali) della democrazia internazionale correttamente intesa. In altri termini, democratizzare le istituzioni internazionali è, oggi, una possibilità reale. Noi diciamo che c'è urgenza di democrazia internazionale per colmare il deficit, quantitativo e qualitativo, di *governance* di cui stanno dando prova i governi degli Stati e, per diretta conseguenza, le loro agenzie intergovernative. Diciamo inoltre che la grande scommessa della democrazia oggi si gioca non imponendola ed «esportandola» dentro gli Stati – magari con bombe e occupazioni –, ma attraverso la pratica del confronto e della cooperazione nelle sedi istituzionali multilaterali, con la partecipazione e il controllo delle formazioni di società civile globale. La dimensione «partecipativa» è quella che sta più soffrendo proprio dentro quegli Stati che si vantano di più antiche tradizioni di pratica democratica.

## 6. Una *global coalition*

La mobilitazione per dare avvio alla riforma nelle competenti sedi istituzionali, dovrebbe coinvolgere cinque fasce di «attori del mutamento» all'interno di una «Global coalition for strengthening and democratising the United Nations»:

- ONG e formazioni varie di società civile;
- Movimento globale delle donne;
- Enti di Governo locale e regionale;

- Membri dei parlamenti nazionali e delle assemblee parlamentari delle organizzazioni regionali;
- Centri universitari, in particolare i Centri Diritti Umani, ed esponenti del mondo della cultura.

Si ipotizza che gli attori del mutamento agiscano all'interno di una strategia articolata su tre livelli, contestuali e sinergici:

- livello intergovernativo, all'insegna di *democrazia partecipativa* di società civile globale: strategia dell'incuneamento interstiziale;
- azione all'interno delle istituzioni internazionali, profittando delle occasioni ivi offerte (in specie, status consultivo);
- livello transnazionale, all'insegna di *democrazia diretta* di società civile globale: strategia dell'«azione costituente», mediante la convergenza di World Social Forum, UBUNTU, Tavola della Pace, World Federalist Movement;
- livello nazionale, interno ai singoli Stati, un esempio è quello della Tavola della Pace con l'Assemblea dell'ONU dei Popoli.

## 7. La «via convenzionale» alla riforma

Un problema fondamentale riguarda il tipo di struttura che dovrebbe farsi carico, in via ufficiale, di elaborare un documento organico sulla riforma.

Nell'ottica della democratizzazione, dovrebbe trattarsi di un organo (*ad hoc body*) di carattere «plurale», cioè con più ampia e diversificata rappresentanza rispetto agli organismi di vertice intergovernativi, insomma con una composizione tale da rompere lo stagnante e inconcludente auto-referenzialismo del dibattito sulla riforma al Palazzo di Vetro. L'esempio, con tutti i necessari adattamenti, è quello della «via convenzionale» sperimentata dall'Unione Europea per compiere importanti passi istituzionali quali l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la preparazione del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Per quanto riguarda la riforma delle Nazioni Unite, la proposta sarebbe quella di dar vita, su decisione dell'Assemblea Generale – dove non esiste il potere di veto – a una «Convenzione (universale) per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite», la cui composizione dovrebbe comprendere le seguenti fasce di rappresentanze:

- gli Stati membri delle NU, per raggruppamenti regionali;
- le più importanti istituzioni del sistema delle NU;
- le organizzazioni «regionali»;
- i parlamenti nazionali (per aree regionali);
- gli enti di Governo locale (mediante la nuova ONG «United Cities and Local Government»);
- la comunità delle ONG con status consultivo;
- il movimento globale delle donne;
- gli Osservatori permanenti alle NU;

Alla Convenzione universale dovrebbe essere consentito l'accesso il più ampio possibile mediante un apposito sito web.

Il documento finale della Convenzione verrebbe rimesso all'Assemblea Generale.

## 8. Proposte maturate nel cantiere società civile globale

Una volta insediata la Convenzione universale, spetta a essa elaborare proposte organiche. Essa non potrà comunque non prendere in considerazione quanto già elaborato dalle formazioni di società civile globale con riferimento a quelle procedure, funzioni e strutture organizzative ritenute idonee a introdurre e sviluppare democrazia politica ed economica nel sistema delle Nazioni Unite.

Superfluo precisare che l'operazione di ingegneria politico-istituzionale fin qui condotta non è fine a sé stessa, per così dire di abbellimento formale dell'ONU e del suo sistema di Agenzie specializzate, essa si presenta come indispensabile all'effettivo conseguimento di obiettivi sostantivi relativi ad aree quali:

- la prevenzione e la composizione pacifica dei conflitti, dunque il funzionamento di un efficace sistema di sicurezza collettiva secondo principi di *human security*;
- il disarmo nucleare, la messa al bando delle armi di distruzione di massa, il controllo sopranazionale della produzione e del commercio delle «piccole armi»;
- l'orientamento dell'economia internazionale secondo principi di un'economia di giustizia e per fini di *human development*;
- la lotta alla povertà e all'inquinamento del pianeta;
- la promozione dell'eguaglianza di genere e della eguale partecipazione delle donne ai processi decisionali delle istituzioni internazionali;
- la garanzia sopranazionale dei diritti fondamentali;
- lo sviluppo delle istituzioni di giustizia penale internazionale;
- il coordinamento effettivo delle agenzie specializzate e delle organizzazioni internazionali economiche e finanziarie;
- la creazione di un sistema di risorse proprie delle Nazioni Unite.

I parametri di riferimento per un primo elenco di proposte sono quelli della rappresentanza, della legittimazione e della partecipazione.

L'elenco è, ovviamente, indicativo e del tutto aperto, tranne che per quanto riguarda l'approccio prioritario «democratizzazione».

*Attuale Assemblea Generale, composta di rappresentanti degli Stati membri:*

- a) rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali: esecutivo, Parlamento, società civile,
- b) mantenere il principio «one country one vote» per la procedura di adozione degli atti,
- c) rafforzare le funzioni di orientamento generale della politica dell'ONU

e dell'intero sistema di Agenzie specializzate, con riferimento alle due grandi aree operative dello *human development* e della *human security*: in questo contesto, avvio del controllo democratico anche sul Consiglio di Sicurezza.

Creazione di un'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, organo elettivo di secondo grado con funzioni consultive (emissione di «pareri»), quale premessa per la successiva istituzione di un Parlamento delle Nazioni Unite. La composizione dovrebbe essere di delegazioni dei parlamenti nazionali ed, eventualmente, delle «assemblee parlamentari» di organizzazioni quali il Consiglio d'Europa, l'Unione Africana, la OSCE, ecc.

*Consiglio di Sicurezza:*

- a) maggiore rappresentatività nella sua composizione mediante l'aumento del numero di membri con Paesi del Sud del mondo,
- b) ammissione, in qualità di membri con speciale status, dell'Unione Europea e di quelle organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace su autorizzazione delle NU (ai sensi del Cap. VIII della Carta),
- c) coordinamento delle organizzazioni regionali in materia di sicurezza,
- d) istituzione di un corpo permanente di polizia internazionale.

*Consiglio Economico e Sociale, ECOSOC: trasformazione in Consiglio per la Sicurezza Economica, Sociale e Ambientale, con funzioni di:*

- a) orientamento dell'economia mondiale secondo principi di giustizia sociale ed economica (parametri: diritti economici e sociali internazionalmente riconosciuti),
- b) supervisione delle «*public policies* mondiali» per la gestione dei beni globali (*global goods*) e in applicazione dei Programmi d'azione delle Conferenze mondiali,
- c) coordinamento delle Agenzie specializzate e istituzionalizzazione della cooperazione con le organizzazioni regionali in materia economica e sociale,
- d) coordinamento sostanziale di Banca Mondiale e Fondo Monetario,
- e) gestione della *machinery* internazionale dei diritti umani,
- f) gestione del sistema di «risorse proprie» delle NU.

*Corte internazionale di giustizia:*

- a) competenza a ricevere «ricorsi individuali»,
- b) controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di Sicurezza.

*Corte penale internazionale:*

- creazione di un corpo di polizia giudiziaria internazionale (Caschi blu giudiziari).

*Comitato degli Enti di Governo locale alle Nazioni Unite:*

- potenziamento delle funzioni consultive, mediante la formale emissione di «pareri», dell'attuale United Nations Advisory Committee on Local Authorities, UNACLA.

*Comitati di supervisione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani:*

- a) generalizzazione della procedura della «comunicazione individuale»;
- b) ammissione di «rapporti» ufficiali delle ONG sul modo con cui gli Stati attuano la Convenzioni.

*Per quanto riguarda le ONG e altre formazioni di società civile globale:*

- a) elevazione dello status consultivo a status co-decisionale per materie quali sviluppo umano, diritti umani, ambiente,
- b) estensione dello status consultivo presso il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale,
- c) istituzionalizzazione della partecipazione alle delegazioni nazionali (tripartite) all'Assemblea Generale, all'ECOSOC e alle Conferenze mondiali,
- d) consultazione sulle candidature al posto di Segretario Generale.

## **9. Procedure di riforma**

Limitare quanto più possibile il ricorso alla «procedura di revisione» della Carta e avvalersi quanto più estensivamente possibile della facoltà, prevista dall'art. 21, di creare «organi sussidiari» per quanto riguarda in particolare l'Assemblea Parlamentare e l'UNACLA.

La «Revisione» della Carta è sicuramente necessaria in materia di composizione del Consiglio di Sicurezza e per l'inserimento nell'attuale art. 2 di principi quali:

- «international rule of law»,
- interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, compresi i diritti umani delle donne e delle bambine,
- superiore interesse dei bambini (*best interest of children*),
- sussidiarietà,
- primato dei principi del diritto internazionale dei diritti umani su qualsiasi altro ordinamento,
- partecipazione.

Occorre anche proporre l'abrogazione dell'art. 106 (disposizione transitoria...) della Carta, che riguarda la materia della sicurezza e assegna, nel perdurante stato di non-applicazione dell'art. 43, un super-potere ai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza nella loro qualità di vincitori della Seconda Guerra Mondiale: la proposta alza il profilo politico dell'iniziativa di società civile globale.

## **ALLEGATO**

### **Dallo Statuto del Comune di Piacenza**

Art. 3

Finalità

1. Il Comune ispira la propria azione ai principi della Costituzione della Repubblica Italiana.

2. Il comune, nell'esercizio delle proprie funzioni, si ispira ai principi della Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, e fa proprio il principio fondamentale della Carta delle Nazioni Unite atto a sviluppare, tra le nazioni e i popoli, relazioni amichevoli basate sul rispetto del diritto di autodeterminazione.

(...)

4. Il comune:

(...)

i) riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli, promuove la cultura della pace, dei diritti umani e politiche di cooperazione, contribuisce a garantire il rispetto delle diverse culture che nella città convivono, afferma l'elevato valore del servizio civile e ne promuove l'impiego nelle proprie strutture.

### **Comune di Verona**

Art. 3

Autonomia e rapporti istituzionali

(...)

2. Il comune partecipa alle iniziative in campo internazionale e sviluppa rapporti con le Comunità locali di altre nazioni per scopi di conoscenza, di democrazia, di affermazione dei diritti dell'uomo, di pace e di cooperazione in armonia con la politica estera italiana e in conformità con la legislazione nazionale ed europea e con la Carta delle Nazioni Unite e collabora con associazioni ed enti che perseguono gli stessi scopi, in particolare con associazioni ed enti riconosciuti dalla Comunità Europea, dal Consiglio d'Europa e dalla Organizzazione delle Nazioni Unite.

### **Dallo Statuto della Provincia di Forlì-Cesena**

Art. 1

Principi fondamentali

(...)

4. La Provincia di Forlì-Cesena, nell'esercizio della sua attività si ispira ai principi della Costituzione Repubblicana, nata dalla Resistenza, ai contenuti dei trattati dell'Unione Europea e delle Convenzioni Internazionali

sui Diritti Umani ratificate dallo Stato italiano fra cui si evidenziano, in particolare, la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia.

(...)

6. La Provincia di Forlì-Cesena, per rispondere a tali fini, in particolare promuove e sostiene la cultura della Pace e dei Diritti Umani mediante iniziative politiche e culturali di ricerca, di educazione e di formazione, affinché tale cultura si sviluppi nella società civile, nel mondo del lavoro e della scuola, nelle istituzioni.

### **Provincia di Catanzaro**

Art. 5

Pace e diritti umani

1. La Provincia di Catanzaro, in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che tutelano i diritti delle persone e sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli.

2. La Provincia promuove la cultura della pace e dei diritti umani e dichiara il proprio territorio terra di pace, ispirandosi alle garanzie della Carta delle Nazioni Unite, alla Dichiarazione universale dei diritti umani, al Patto internazionale sui diritti civili e politici, alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia.