

La sfida del «coordinamento» nel sistema delle Nazioni Unite: riequilibrare i «capitoli» della Carta riguardanti il Consiglio di Sicurezza e il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC)

Antonio Papisca*

Carta delle Nazioni Unite

Art. 42: «[...] il Consiglio di Sicurezza può intraprendere, con forze aeree, navali e terrestri, ogni azione che sia necessaria per la mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi [...]».

Art. 43: «Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza [...] le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza».

Art. 62: «1. Il Consiglio Economico e Sociale può compiere o promuovere studi o relazioni su questioni internazionali economiche e sociali, culturali, educative, sanitarie e simili, e può fare raccomandazioni riguardo a tali questioni all'Assemblea Generale, ai Membri delle Nazioni Unite e agli istituti specializzati interessati. 2. Esso può fare raccomandazioni al fine di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti. 3. Esso può preparare progetti di convenzione [...]. 4. Esso può convocare, in conformità con le norme stabilite dalle Nazioni Unite, conferenze internazionali su questioni che rientrino nella sua competenza».

Art. 63: «2. Esso può coordinare le attività degli Istituti specializzati mediante consultazioni con tali Istituti e fare raccomandazioni ad essi [...]».

Art. 65: «Il Consiglio Economico e Sociale può fornire informazioni al Consiglio di Sicurezza e coadiuvarlo ove esso lo richieda».

Art. 71: «Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato».

1. Il coordinamento: questione politica o di mere *technicalities*?

L'assunto da cui parte la mia riflessione è duplice. Il primo è che il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) è un organo di importanza eccezionale, se si considera che esso è il motore primo della produzione del Diritto internazionale dei di-

* Professore ordinario di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

ritti umani e costituisce la casa comune delle ONG con status consultivo. Il secondo assunto è che gli aspetti tecnici e organizzativi del dibattito su come rendere più efficace il coordinamento delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni regionali ad opera dell'ECOSOC, non possono essere trattati in maniera adeguata se non si tengono in debita considerazione l'approccio della *global governance* e il paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, in particolare il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani. Non v'è dubbio che il problema del coordinamento costituisce uno dei punti più rilevanti dell'agenda per la riforma delle Nazioni Unite. È però essenziale domandarsi, in via preliminare: il coordinamento, per che cosa? La prima risposta potrebbe essere: per un migliore uso delle risorse, per una migliore divisione del lavoro fra le numerose istituzioni, «programmi» e «fondi» internazionali di cui è costellato il sistema della cooperazione internazionale organizzata in via permanente. Ma la questione del «che cosa» sostanziale rimane aperta.

Quello del coordinamento all'interno del sistema delle Nazioni Unite e, come cercherò di sottolineare più oltre, nel più ampio sistema politico del multilateralismo organizzato, non è un problema meramente organizzativo-procedurale, da affrontare soltanto con l'aiuto della teoria dell'organizzazione complessa e dei parametri di razionalità costi-benefici. Nessuno oserebbe dire che il tema della riforma relativa alla composizione interna del Consiglio di Sicurezza è cosa diversa, o anche soltanto separata, dal più sostantivo problema degli obiettivi e delle risorse del sistema mondiale di sicurezza collettiva. Il tema del coordinamento chiama in causa obiettivi, contenuti e strategie di quell'area multidimensionale che chiamiamo di «sviluppo umano» (*human development*), quindi è un tema di rilievo politico non inferiore a quello evocato dalla strategia della «sicurezza umana» (*human security*). Dire coordinamento significa dire potenziamento dell'ECOSOC, quindi capacità di guida (*steering*) dell'economia mondiale o, se si vuole, della globalizzazione economica. In quanto tale, il tema in oggetto non può essere considerato come un capitolo secondario, e neppure un capitolo a sé stante rispetto alla parte centrale (*the core*) della riforma delle Nazioni Unite. Nel mondo della globalizzazione, il tema riguarda direttamente l'intero sistema mondiale del multilateralismo organizzato, costituisce pertanto un problema di «ordine mondiale».

2. Materia di *global governance*

Se l'attenzione è, correttamente, posta sugli obiettivi sostantivi, si entra nella logica teleologica delle Istituzioni internazionali, dunque la riflessione sul coordinamento deve necessariamente interpellare la sfera dei valori, dei principi e delle regole oggi fatte proprie da quella parte innovativa del Diritto internazionale che si radica nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e che trova organico sviluppo nelle successive Convenzioni giuridiche in materia. Il riferimento a questo paradigma di diritto positivo fornisce la legittimazione formale e il supporto morale che sono necessari per contrastare negative linee di tendenza in atto quali la de-regolamentazione (*de-regulation*) nella sua duplice articolazione, dell'economia e degli assetti istituzionali, la strategia del negoziare separatamente i problemi (*issue-by-issue*) utile a chi è più forte, la cooperazione *à la carte* dando così prevalenza all'interesse nazionale. Il riferimento al «nuovo» Diritto internazionale è utile anche per non dimenticare, anzi per denunciare l'irresponsabilità di coloro che rifiutarono di avviare la costruzione di un Nuovo ordine economico internazionale a seguito della pertinente Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1974 e fecero fallire la cosiddetta Conferenza Nord-Sud convocata a Parigi per iniziativa della Comunità Europea negli anni 1975-1977. È appena il caso di sottolineare che la globalizzazione è un processo complesso, che agevola la concentrazione non democratica, non trasparente del potere in molti settori di cruciale interesse e che allo stesso tempo rende visibile l'interconnessione di aree vitali che coinvolgono i diritti umani, in particolare i diritti economici, sociali e culturali: l'alimentazione con la salute, la produzione industriale con l'ambiente, le politiche sociali con le politiche industriali, la macroeconomia con la microeconomia, ma anche la democrazia rappresentativa con la democrazia partecipativa, la democrazia politica con la democrazia economica e sociale, la democrazia nazionale e locale con la democrazia internazionale, la pace sociale con la pace internazionale ecc.

Quando fu creata l'ONU e prese forma il sistema di Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, quale corpo centrale di un più ampio sistema mondiale di cooperazione multilaterale organizzata in via permanente, il paradigma di riferimento fu quello di valori universali quali la pace, la dignità umana, il benessere e la sicurezza per tutti. Per quanto riguarda il coordinamento delle varie isti-

tuzioni, l'ONU fu deputata, per Statuto, alla funzione di garante della corretta divisione del lavoro fra le Agenzie specializzate e della corretta decentralizzazione di compiti tra le sue Commissioni Economiche Regionali, nell'assunto che il progresso economico e sociale in tutti i Paesi sarebbe stato il risultato per così dire sistemico di questo assetto e, correlatamente, della cooperazione fra gli Stati dentro l'ONU e dentro il sistema delle Agenzie. Dunque, l'originaria concezione del coordinamento fu ispirata allo stesso tempo da grandi ideali e da calcoli di elementare razionalità.

Oggi, quando diciamo che il coordinamento è materia di *global governance* e che quindi pertiene alla sostanza della politica prima e più che a quella della razionalità economicistica, intendiamo enfatizzare che il coordinamento è assolutamente necessario per gestire e controllare i processi di globalizzazione nel quadro delle strategie, fra loro complementari, dello *human development* e della *human security*.

Se ci collochiamo dentro questa visione teleologica e strategica del coordinamento, riemerge in maniera visibile e in termini di grande attualità il confronto, anzi l'antinomia tra due tattiche negoziali che furono evocate nei dibattiti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e alla Conferenza Nord-Sud di Parigi in tema di Nuovo ordine economico internazionale: la globalizzazione delle *issues*, che significa mettere tutti i problemi sul tavolo del negoziato, e la separatezza delle *issues*, che significa di fatto la perdita di visione d'insieme e quindi di forza contrattuale soprattutto dei più deboli. Oggi è ancor più chiaro di prima, se possibile, che in un mondo diffusamente percepito come più interdipendente e globalizzato di quello degli anni sessanta e settanta, separare i problemi in campo è un non senso. L'unilateralismo, sia esso in termini di guerra preventiva sia esso in termini di egoistiche preferenze commerciali e di *de-regulation* istituzionale, è il modo estremo di applicare l'approccio *issue-by-issue*, quindi di forzare la razionalità e trasgredire al diritto con i risultati drammatici che sono sotto gli occhi di tutti.

3. Dalla raccomandazione al potere di orientamento politico

Il Diritto internazionale dei diritti umani, *ius novum universale*, stabilisce che soggetto centrale del diritto, della politica e dello svi-

luppo è la persona umana in quanto essere integrale portatore di bisogni vitali di natura sia materiale sia spirituale. In quanto tale, la persona non può essere divisa in due parti. Questa è una verità pratica di cui bisogna tener conto in qualsiasi circostanza e che, per il tema del coordinamento, evoca immediatamente il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani e il suo corollario politico-istituzionale: che stato di diritto e stato sociale sono le due facce di una stessa medaglia, come è esplicitato dal contenuto della Dichiarazione universale. Dunque, il tema apparentemente arido del coordinamento riceve luce e prospettiva da un principio fondamentale del Diritto internazionale dei diritti umani e dall'intera deontologia assio-pratica di questo.

Il concetto di coordinamento evoca un ulteriore principio, quello di eguaglianza dei soggetti coinvolti, gli è quindi estraneo il principio di gerarchia. Ma questo non comporta che chi è legittimato a coordinare debba esercitare soltanto funzioni raccomandatorie e non possa anche disporre di poteri significativi di indirizzo e gestione, se così stabilisce la fonte pattizia della sua legittimazione. Quando però il coordinamento riguarda le organizzazioni e le agenzie internazionali, caratterizzate, quale più quale meno, dalla tendenza spontanea verso più elevati livelli di autonomia (questa dinamica è teorizzata in termini di *spill-over* e di *implied powers*), l'applicazione pratica del principio di eguaglianza incontra difficoltà a raccordarsi con le funzioni-poteri del centro coordinatore.

È quanto accade in particolare nel sistema delle Nazioni Unite, al cui interno il coordinamento si presenta tuttora come un problema irrisolto. Stando così le cose, ribadisco che occorre mettere in campo un principio di carattere per così dire superiore, quello della centralità della persona e quello collegato, appunto, dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti che ineriscono alla dignità dell'essere umano integrale. È appena il caso di sottolineare che fare riferimento a questo assunto ontologico e giuridico, mentre dà la giusta direzione alla funzione di coordinare, aumenta allo stesso tempo il senso di responsabilità dei partner e l'autorità del centro coordinatore. In questo contesto di responsabilità condivise, oltre che divisione del lavoro, eguale partnership significa coordinamento partecipativo, chiamando così in campo una dimensione importante della democrazia internazionale.

Ebbene, se l'obiettivo è quello di orientare l'economia mondiale nel senso della giustizia sociale, cioè di «tutti i diritti umani per

tutti», e se il suo perseguimento comporta necessariamente il varo di vere e proprie politiche pubbliche internazionali, allora il sistema delle Nazioni Unite deve muovere dall'attuale regime delle «raccomandazioni» al superiore grado della decisione politica e degli atti vincolanti. In questo modo di procedere nel campo della politica economica e sociale internazionale entra naturalmente in gioco anche il principio di sussidiarietà nella sua duplice articolazione, territoriale e funzionale, ne viene di conseguenza agevolato lo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite nella dinamica funzionale della *global governance*.

Le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite che riguardano il coordinamento e le competenze dell'ECOSOC, sono manifestamente inadeguate a legittimare l'adozione di politiche pubbliche internazionali. Si rende pertanto necessario procedere a una integrazione della Carta, con tutte le difficoltà che discendono da pregiudiziali assunti di principio di quegli Stati, soprattutto degli Stati Uniti, che da sempre esorcizzano l'idea di forme d'interventismo pubblico nel sistema dell'economia internazionale. Giova ricordare che durante la Conferenza di Bretton Woods si verificò un vero e proprio tiro alla fune tra la delegazione americana e quella britannica. Quest'ultima, guidata da Lord Keynes, perorava la causa di istituzioni economiche e finanziarie internazionali capaci di intervenire efficacemente nelle situazioni di squilibrio, ma dovette alla fine arrendersi. Rispetto a sessant'anni fa, nel mondo globalizzato gli squilibri sono ancor più accentuati e visibili e l'istanza per un governo dell'economia mondiale si è fatta ancor più pressante sotto l'impatto della diffusione della cultura dei diritti umani e della pressione esercitata dalle reti transnazionali di associazioni e movimenti solidaristici.

Ritengo che un argomento forte per pretendere che la riforma delle Nazioni Unite in materia vada nella direzione sopra indicata, sia quello di confrontare quanto dispone la Carta per il coordinamento in campo economico e sociale e le funzioni dell'ECOSOC, e quanto la stessa dispone per il coordinamento relativo a pace e sicurezza con riferimento al Consiglio di Sicurezza. Nell'attuale Carta ci sono infatti due «capitoli tematici» proprio nella specifica materia del coordinamento che qui interessa, palesemente disomogenei fra loro, anzi squilibrati, caratterizzati dalla legge dei due pesi, due misure.

Per le funzioni assegnate al Consiglio di Sicurezza dispone il Capitolo VIII, in particolare l'art. 53 il quale così stabilisce: «1. Il Con-

siglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza [...]». Il successivo art. 54 dispone che «il Consiglio di Sicurezza deve essere tenuto, in ogni momento, pienamente informato dell'azione intrapresa o progettata in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». È pertanto chiaro che, qui, il coordinamento è concepito nel senso forte dell'esercizio di un potere sopranazionale di «autorizzazione» per quanto riguarda l'uso della forza da parte delle organizzazioni regionali o comunque in base a intese regionali: il Consiglio di Sicurezza non «raccomanda», ma «decide» di autorizzare. La differenza rispetto a quanto dispongono gli artt. 58 e 63 della Carta per le questioni economiche e sociali è ancora più marcata se si considera che il coordinamento, in questo caso, riguarda organizzazioni che, diversamente dalle organizzazioni regionali, fanno istituzionalmente parte del sistema delle Nazioni Unite come «agenzie specializzate» ai sensi dell'art. 57. L'art. 58 dice che l'ONU in quanto tale fa raccomandazioni per il coordinamento dei programmi e delle attività delle agenzie specializzate. L'art. 63 specifica ulteriormente che l'ECOSOC «può coordinare le attività delle agenzie specializzate» mediante «consultazioni» e «raccomandazioni». Dunque, il potere dell'intera Organizzazione è di tipo raccomandatorio, per di più segnato dal carattere della facoltatività per quanto concerne in particolare l'ECOSOC, il quale «può» coordinare... Con questo approccio debole l'ONU dovrebbe ottemperare al compito di realizzare quanto contenuto nel «manifesto» di «stato sociale internazionale» (o di *world welfare*) dell'art. 55: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici e amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

- un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizione di progresso e di sviluppo economico e sociale;
- la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione culturale ed educativa;
- il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione».

Questo «manifesto» mantiene intatta la sua attualità, acquista anzi caratteri d'urgenza e addirittura d'emergenza nel contesto dell'interdipendenza e dei processi della globalizzazione. La Dichiarazione delle Nazioni Unite per l'allestimento di un Nuovo ordine economico internazionale del 1974, la Dichiarazione dell'UNESCO del 1980 per la costruzione di un Nuovo ordine internazionale dell'informazione e della comunicazione, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo del 1986, le Dichiarazioni conclusive e relativi Programmi d'azione delle varie Conferenze mondiali delle Nazioni Unite nonché le Convenzioni giuridiche in materia di diritti umani devono essere considerate come altrettanti segnali circa l'attualità del «manifesto», se si vuole come l'iterazione di un avvertimento che l'art. 55 della Carta non è caduto in prescrizione.

4. Agganciare il futuro dell'ECOSOC a quello del Consiglio di Sicurezza

Il Consiglio di Sicurezza da decenni va ripetendo che le violazioni estese e reiterate dei diritti umani (*gross violations*) mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, cioè interpellano le sue competenze e fanno quindi scattare l'esercizio dei suoi poteri di natura coercitiva. Ebbene, non v'è dubbio che le malattie endemiche, la miseria, il sottosviluppo configurano macroscopiche fattispecie di violazioni estese e reiterate dei diritti economici, sociali e culturali – alla fine, di tutti i diritti umani –, tali da far scattare il diritto-dovere di intervento della Comunità internazionale e, quindi, *in primis*, delle Nazioni Unite e per essa, *ratione materiae*, dell'ECOSOC.

Il riferimento ai diritti umani e al tema della sicurezza – nel nostro caso, sicurezza economica e sociale – se, da un lato, in punto di logica rende palese l'analogia tra l'area coperta dalle competenze del Consiglio di Sicurezza e quella coperta dalle competenze dell'ECOSOC, dall'altro evidenzia lo sbilanciamento di poteri a detrimento della seconda, in aperta violazione, come prima accennato, del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani.

Nella prospettiva di un rapido riequilibrio dei due principali «blocchi tematici» della Carta, riguardanti rispettivamente la sicurezza umana e lo sviluppo umano, occorre dare carattere di

«infrastrutturalità» all'area coperta dalle attuali insufficienti competenze e funzioni dell'ECOSOC, creare cioè un vero e proprio «sistema di sicurezza economica, sociale e ambientale», in analogia con la concezione infrastrutturale del «sistema di sicurezza collettiva» assunta e regolata dalla Carta per l'esercizio del potere coercitivo del Consiglio di Sicurezza.

Nel nostro caso, il «sistema» in cui l'ECOSOC agirebbe quale Consiglio per la sicurezza economica, sociale e ambientale dovrebbe consentire il permanente svolgersi di un organico *po-licing*, il coordinamento cioè dovrebbe tradursi in guida e pilotaggio di processi decisionali che portino all'adozione di politiche internazionali. Pertanto l'ECOSOC, oltre che la funzione di attivare e orientare tali processi, dovrebbe avere anche quella di monitorare, con l'autorità necessaria, la realizzazione delle politiche, in particolare il comportamento delle Agenzie specializzate sulla base di una serie di indicatori di cui già disponiamo in virtù delle elaborazioni dello UNDP in materia di *human development* e della quasi-giurisprudenza costantemente messa a punto in particolare dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali.

Per avere più autorità e potere l'ECOSOC abbisogna di maggiore legittimazione, formale e sostanziale. Questa non può che derivare dalla democratizzazione della sua composizione e del suo funzionamento.

Per quanto riguarda la composizione dell'organo, il suggerimento è che le delegazione degli Stati che a rotazione fanno parte dell'ECOSOC, abbiano carattere tripartito, comprendano cioè rappresentanze dei governi, dei parlamenti e delle società civili. L'analogia è evidentemente con quanto è praticato all'interno dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Per quanto riguarda la democratizzazione dei processi decisionali, i tempi sono maturi per dare ulteriore sostanza alla partecipazione delle organizzazioni non governative, elevandone l'attuale status consultivo a un superiore livello di co-decisionalità almeno per alcune materie, *in primis* per quelle relative ai diritti umani, alla cooperazione allo sviluppo, alla salvaguardia dell'ambiente.

Quanto sopra richiede evidentemente che si ritocchi la Carta delle Nazioni Unite, un'operazione che alla fine comporta la ratifica unanime di tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. In via di principio, prudenza vuole che si proceda quanto più possibile senza attivare la complessa procedura di revisione coi limiti or ora indicati.

Nel nostro caso, mi sembra difficile aggirare questo scoglio poiché l'obiettivo maggiore è di riscrivere gli attuali Capitoli IX e X della Carta in analogia, *rectius* in omologia strutturale con i Capitoli VI, VII e VIII della stessa.

Sempre procedendo per analogia, come quest'ultimo Capitolo prevede funzioni di coordinamento-autorizzazione del Consiglio di Sicurezza nei riguardi delle organizzazioni regionali «difensive» che sono esterne al sistema delle Nazioni Unite, come per esempio la NATO, così il nuovo Capitolo riguardante le funzioni dell'ECOSOC dovrebbe estenderne la competenza anche nei riguardi di organizzazioni regionali che si interessano delle medesime materie, quali per esempio l'Unione Europea, l'Unione Africana e altre analoghe.

L'approccio complessivo sarebbe evidentemente di *human security* – «nuovo» titolo per i Capitoli VI, VII e VIII della Carta – e di *human development* – titolo per i Capitoli IX e X – quali strade maestre per la costruzione di un ordine mondiale di (*good*) *global governance*, segnato da parametri quali trasparenza, efficienza, efficacia, partecipazione, responsabilità.

Per essere coerenti fino in fondo, occorrerebbe anche aggiornare la parte della Carta relativa ai principi-guida, procedendo a due integrazioni: innanzitutto del Preambolo, includendovi quanto è proclamato nel Preambolo della Dichiarazione universale e cioè che «il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Ricordo appena che questa esplicitazione del principio fondativo dell'intera costruzione del «nuovo» Diritto internazionale radicato nella Carta delle Nazioni Unite, figura in tutte le Convenzioni giuridiche sui diritti umani.

La seconda integrazione riguarda l'art. 2 della Carta, dove sono proclamati i principi: sovrana eguaglianza degli Stati, divieto di usare la forza per risolvere le controversie internazionali, obbligo di risolverle pacificamente, diritto-dovere delle Nazioni Unite di intervenire negli affari domestici qualora siano minacciate la pace e la sicurezza internazionale, dovere di cooperazione internazionale per favorire l'elevazione delle condizioni di vita e promuovere il rispetto dei diritti umani. I tempi sono maturi per includere nel suddetto articolo anche i principi relativi allo «stato di diritto internazionale» (*international rule of law*), alla sussidiarietà e alla democrazia internazionale rappresentativa e partecipativa.

5. La via della «Convenzione globale»

Le integrazioni statutarie sopra indicate risponderebbero a elementari esigenze di logica giuridica e di aderenza alle mutate condizioni storiche, ma per metterle in pratica si richiede una forte volontà riformatrice da parte degli Stati, a cominciare da quelli che più contano. Quanto è finora accaduto in tema di riforma delle Nazioni Unite non incoraggia affatto all'ottimismo. Da decenni si discute, si mettono all'opera «comitati di saggi», «gruppi di esperti», «gruppi di lavoro indipendenti», «panels» (naturalmente, anche questi, di «saggi» e di «esperti»). Quella della riforma è una strada cosparsa di «rapporti», come un cimitero che è continuamente arricchito di lapidi a testimonianza di gloriose (naturalmente) imprese, immolate sul campo. È appena il caso di sottolineare che dietro questo modo di procedere e di produrre rapporti ci sono, certamente, competenze e buona volontà e perfino autorità morale, ma non c'è l'indispensabile volontà-potere politico, capace di farne la vitalità. Oltre che quella del cimitero in continua espansione, potrebbe anche usarsi la metafora, un po' più intrigante, della nebbia: si scorgono qua e là dei lumi, quale più quale meno fioco, che alla fine vengono tutti risucchiati in un unico indistinto grigiore, a tutto vantaggio della *Realpolitik* dei più forti.

Si può immaginare di uscire una volta per tutte dal cimitero e dalla nebbia? Si può, a condizione di far breccia nel muro dell'autoreferenzialismo di vertice, finora imperante nel sistema delle Nazioni Unite. Occorre rendere quanto più plurale possibile, quanto più partecipato possibile, quanto più genuinamente progettuale possibile il lavoro di riforma, con tanto di termini (*deadlines*) *a quo* e, se possibile, anche *ad quem*.

Nell'articolo pubblicato nel n. 2 di questa rivista, illustravo la proposta, a suo tempo presentata in ambienti di società civile globale, della «via convenzionale» alla riforma.

Ribadisco la proposta e ne specifico ulteriormente i contenuti essenziali. L'assunto di partenza è che occorre che nel lavoro di riforma siano ufficialmente coinvolti, pur se soltanto in veste consultiva, anche soggetti diversi da quelli che sono membri statuari delle Nazioni Unite, in particolare che siano coinvolte rappresentanze delle formazioni organizzate transnazionali di società civile, degli enti di governo locale e delle principali organizzazioni regionali. Il rilievo della chiamata in gioco di queste

ultime è di immediata percezione se si ha a cuore la costruzione di una infrastruttura di coordinamento attorno all'ECOSOC nel senso prima illustrato.

Non versiamo nel campo dell'utopia, poiché c'è un «precedente» per quanto limitato *ratione territorii*. È quello dell'Unione Europea dove, allo scopo di compiere «passi maggiori», le sue istituzioni si sono avvalse del contributo progettuale di appositi organi «plurali», appunto le «Convenzioni europee»: per la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e per il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Per istituire una «Convenzione globale sul futuro delle Nazioni Unite» (per rafforzarle e democratizzarle), non c'è bisogno di toccare la Carta: si tratterebbe di un atto dell'Assemblea Generale (dove non c'è possibilità di «veto») mirante a creare un organo sussidiario (temporaneo) ai sensi dell'art. 22. Al termine dei suoi lavori, la «Convenzione universale» rimetterebbe la sua proposta organica di riforma, insieme con il suo mandato, all'organo che l'ha istituita, cioè all'Assemblea Generale.

Ripropongo in questa sede quella che potrebbe essere, indicativamente, la composizione della «Convenzione globale» articolata per fasce di rappresentanza:

- gli Stati membri delle NU, per raggruppamenti regionali;
- le Agenzie specializzate e le principali organizzazioni regionali (UE, UA, ASEAN ecc.);
- Parlamenti nazionali (attraverso l'Unione Interparlamentare ?) e Assemblee parlamentari delle organizzazioni internazionali (Parlamento Europeo, Parlamento Panafricano, Assemblea Parlamentare dell'OSCE, Parlamento Latinoamericano ecc.);
- enti di governo locale (attraverso la loro Associazione mondiale);
- organizzazioni di società civile (ONG con status consultivo);
- Osservatori permanenti alle Nazioni Unite.

Il Rapporto finale di questo organismo sarebbe certamente più rappresentativo e autorevole di qualsiasi altro rapporto.

Il «precedente» convenzionale europeo, perché funzioni a livello mondiale, oltre che dei necessari adattamenti, abbisogna che a proporlo sia un attore politico forte. Questo non può che essere l'autore del «precedente», cioè l'Unione Europea che, per questa via, agirebbe in coerenza con le sue professioni di multilateralismo, di sostegno alle Nazioni Unite e alla Corte penale internazionale, nonché di militanza per la democrazia, lo sviluppo umano e la sicurezza collettiva.