

La riforma democratica dell'Onu

1. Problemi mondiali e democrazie nazionali

La più acuta contraddizione della nostra epoca consiste nel fatto che i problemi dai quali dipende il destino dei popoli, come quelli della sicurezza, del controllo dell'economia o della protezione dell'ambiente hanno assunto dimensioni internazionali, dove non esistono istituzioni democratiche, mentre la democrazia si ferma tuttora ai confini degli Stati. Di conseguenza, le istituzioni democratiche, perso il controllo delle decisioni strategiche, si limitano a governare aspetti secondari della vita politica. Così i popoli sono esclusi dal controllo delle questioni determinanti per il loro avvenire.

In sostanza, dobbiamo far fronte a problemi di dimensioni mondiali, dai quali dipende il nostro destino, mentre il mondo è ancora diviso in Stati sovrani indipendenti. La conseguenza di questa situazione è che il governo del mondo appartiene alle grandi potenze. E di fatto, i centri di decisione mondiali (il Consiglio di Sicurezza dell'Onu, il Fondo monetario internazionale, il G-7 ecc.) esprimono la supremazia delle grandi potenze.

2. Democratizzare l'Onu

La struttura dell'Onu si discosta molto dai principi democratici. In effetti, l'Assemblea generale si fonda sul principio "uno Stato, un voto", con l'assurda conseguenza di considerare uguali la Cina e San Marino, mentre la struttura del Consiglio di Sicurezza riserva una particolare considerazione allo status di grande potenza, attribuendo

* Università di Torino.

do alle cinque che hanno vinto la seconda guerra mondiale un seggio permanente e il diritto di veto.

Da una parte, dunque, un numero di Stati che rappresenta meno del 10% della popolazione mondiale è in grado di formare una maggioranza in seno all'Assemblea generale. D'altra parte, nelle mani di soli cinque Stati (i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza) su 185 è concentrata la sostanza del potere di decisione dell'Onu.

L'obiettivo più rivoluzionario della nostra epoca è la democratizzazione dell'Onu, che consentirebbe di sottrarre il governo del mondo al controllo delle grandi potenze e di metterlo nelle mani di tutti i popoli della terra. Più specificamente, si tratta di creare un sistema parlamentare bicamerale mondiale (formato da una Camera dei popoli e da una Camera degli Stati) e da un governo responsabile di fronte al Parlamento.

Un processo di questo tipo si è già avviato in Europa, dove il Parlamento europeo è l'espressione più avanzata della tendenza all'affermazione di nuove forme di statualità, che hanno preso il nome di democrazia internazionale. Si tratta, in altri termini, della tendenza ad associare i popoli al controllo di quella sfera della vita politica (le relazioni internazionali) che appartiene ancora allo "stato di natura" ed è quindi il terreno dello scontro diplomatico e militare tra gli Stati. È un processo di lunga durata, che è destinato ad affermarsi nei continenti dove lo Stato non ha ancora assunto dimensioni regionali e a culminare sul piano mondiale con la riforma democratica dell'Onu.

La prima difficoltà consiste nel fatto che ancora molti Stati non hanno un regime democratico e che quindi, in questi paesi, non è possibile organizzare libere elezioni per scegliere i rappresentanti al Parlamento mondiale. È evidente che la medesima difficoltà si incontrerebbe nella designazione di un'assemblea composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, che rappresenterebbe quindi indirettamente i popoli delle Nazioni Unite.

3. Verso un Parlamento mondiale

La creazione di un Parlamento mondiale, cioè di un'assemblea che sia espressione dell'unità e della diversità di tutti i popoli della terra, è un obiettivo che possiede una grande forza mobilitatrice. È ovvio che saranno gli Stati democratici, e in primo luogo l'Unione europea, che rappresenta il primo esempio di unificazione tra Stati nazionali democratici, ad assumere la guida del processo di formazione di questa assemblea.

La riforma dell'Onu, ispirata ai principi della democrazia internazionale non appare più come un lontano fine ultimo dopo la grandiosa avanzata della democrazia in America latina, nell'Europa dell'Est e nella ex-Unione Sovietica. Dopo la caduta dei regimi fascisti e comunisti, la democrazia non ha più alternative. Essa ha conseguito la vittoria strategica, anche se dovranno passare ancora molti anni prima che tutti gli Stati abbiano un parlamento fondato su libere elezioni.

Ma sarebbe un intollerabile cedimento delle democrazie nei confronti delle dit-

tature rinunciare all'impegno per istituire un Parlamento mondiale in attesa che il processo di democratizzazione si sia affermato dovunque. Anzi, la creazione di questo Parlamento contribuirebbe a minare la legittimità delle dittature e promuoverebbe la diffusione della democrazia.

Si tratta ora di cercare di individuare nella logica delle istituzioni dell'Onu, come sono oggi, il meccanismo della transizione verso l'obiettivo finale di un governo democratico mondiale.

4. Il modello del Parlamento europeo

Il processo di democratizzazione della Comunità europea può servire da modello per identificare le tappe necessarie all'istituzione di un Parlamento mondiale.

In primo luogo, bisogna creare un'Assemblea parlamentare, composta dai delegati dei parlamenti degli Stati-membri dell'Onu e dotata di poteri consultivi. Com'è noto, l'articolo 22 dello Statuto dell'Onu prevede la possibilità che l'Assemblea generale istituisca "gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni". L'Assemblea parlamentare potrebbe essere considerata come uno di questi organi sussidiari. Si potrebbe così evitare di passare attraverso le "forche caudine" della procedura di emendamento, che esige l'approvazione delle modifiche dello Statuto dell'Onu da parte di tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e di una maggioranza dei due terzi degli Stati-membri. Va ricordato che il Parlamento europeo fu creato nel contesto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1952, che era composto di rappresentanti dei parlamenti nazionali e aveva solo poteri consultivi. Solo nel 1979 si giungerà all'elezione a suffragio universale. L'elezione diretta rappresenta quindi un possibile secondo stadio nel processo di formazione del Parlamento mondiale, ma non l'ultimo.

L'investitura popolare apre infatti la via all'azione per trasferire a questo parlamento reali poteri di decisione in due settori distinti, come mostra ancora una volta l'esempio del Parlamento europeo.

Innanzitutto il Parlamento mondiale, grazie all'elezione, potrà rivendicare il proprio ruolo costituente, cioè il potere di definire, in concorso con gli altri poteri costituiti, le linee della riforma dello Statuto dell'Onu. Il concetto di codecisione costituente definisce l'esigenza che le istituzioni dell'Onu siano riformate con l'accordo tra le diverse espressioni della sovranità popolare, in modo che il Parlamento mondiale abbia voce in capitolo nell'elaborazione del nuovo Statuto dell'Onu.

Più specificamente, il contenuto della riforma democratica dell'Onu – e questo è il secondo obiettivo che il Parlamento mondiale potrà perseguire dopo l'elezione diretta – è l'attribuzione a questa assemblea di poteri legislativi (da esercitarsi in concorso con un Senato mondiale) e di controllo nei confronti di un governo mondiale.

È importante infine ricordare che il voto a maggioranza in seno al Parlamento mondiale permetterà di superare una delle più gravi distorsioni presenti nel sistema decisionale dell'Assemblea generale: l'uguaglianza fittizia tra piccoli e grandi Stati.

5. *La democratizzazione del Consiglio di Sicurezza*

Il progetto di democratizzazione dell'Onu non si può limitare alla proposta di creare un Parlamento mondiale. In ogni sistema federale gli organi rappresentativi hanno carattere bicamerale. Accanto alla Camera dei popoli, che è l'organo che esprime gli orientamenti politici della maggioranza della popolazione, c'è la Camera degli Stati, che ha la funzione di difendere i diritti e gl'interessi degli Stati-membri contro i possibili arbitri della maggioranza.

È una funzione che è indispensabile riprodurre a livello mondiale per affrontare problemi come il superamento degli squilibri territoriali, la promozione dei flussi di investimenti verso le regioni più arretrate, la realizzazione di programmi efficaci per la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali e così via. Si tratta infatti di affiancare all'organo deliberativo, eletto su base proporzionale (il Parlamento mondiale), un secondo organo (il Senato), composto dalle rappresentanze paritetiche dei raggruppamenti regionali di Stati. Questo meccanismo, dando alle regioni povere un peso politico uguale a quelle ricche, consentirebbe alle prime di far valere il peso dei propri autonomi interessi nella definizione degl'indirizzi della politica mondiale e avrebbe quindi un'efficace funzione riequilibratrice.

La creazione di un livello continentale di governo è il veicolo indispensabile per semplificare e razionalizzare il funzionamento delle istituzioni mondiali, in quanto permette di superare la disuguaglianza tra Stati dalle dimensioni più diverse e di fondare l'Onu sui pilastri di raggruppamenti regionali di Stati di dimensioni e potere equivalenti.

Più specificamente, la formazione di organizzazioni regionali in Africa, nel Mondo arabo, nel Sud-Est asiatico e in America latina permetterà ai popoli poveri e sfruttati di queste aree di eliminare l'egemonia su scala mondiale delle superpotenze e di acquisire la dimensione necessaria allo sviluppo delle moderne forze produttive e all'indipendenza politica. È questa la via maestra per giungere a una più giusta distribuzione del potere e della ricchezza nel mondo.

Si tratta di un processo in corso nei diversi continenti con un diseguale grado di sviluppo. La punta più avanzata è rappresentata dall'Unione europea, che, con l'elezione diretta del Parlamento europeo, ha avviato la sua trasformazione democratica, e, con la decisione di creare la moneta europea, ha avviato il primo trasferimento di sovranità dagli Stati nazionali alle istituzioni europee. Le istituzioni europee sono dunque un modello per gli altri continenti che aspirano all'unità e per la riforma dell'Onu.

Illustrate le ragioni che sono a favore di un Senato mondiale, occorre individuare tra le istituzioni dell'Onu l'organo che può svolgere questa funzione. Questo organo sembra essere il Consiglio di Sicurezza, che quindi diventerebbe il rappresentante dei raggruppamenti regionali di Stati in seno all'Onu.

È questo il secondo aspetto della democratizzazione dell'Onu. Infatti, in questo modo, tutti i popoli (e non solo i più forti, come avviene ora nel Consiglio di Sicurezza) saranno rappresentati sul piano mondiale tramite il loro raggruppamento regionale. Ciò significa che, in conformità con il principio di sussidiarietà, le nazioni devono essere rappresentate a livello continentale e i continenti a livello mondiale.

Ma se solo i continenti saranno rappresentati a livello mondiale, il risultato sarà

la scomparsa di ogni differenza nella composizione del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea generale. Si può formulare l'ipotesi che l'Assemblea generale potrà mantenere una residua ragion d'essere in quanto Camera delle nazioni, che esprimerà sul piano mondiale le diversità culturali, economiche e geografiche, ma sarà dotata di poteri consultivi, mentre il Parlamento mondiale e il Consiglio di Sicurezza avranno invece poteri deliberativi.

Infine, con la regionalizzazione del Consiglio di Sicurezza e la conseguente possibilità per tutti i popoli di essere rappresentati in seno all'Onu attraverso i rispettivi raggruppamenti regionali, l'ingiusta discriminazione tra membri permanenti e membri non permanenti perderà la propria motivazione fondamentale. Così il voto a maggioranza potrà sostituire il diritto di veto degli Stati più potenti.

Va sottolineato che questa prospettiva rappresenta un'alternativa rispetto all'ammissione della Germania nel Consiglio di Sicurezza. Essa rappresenterebbe per i tedeschi un incentivo a sviluppare una politica estera indipendente rispetto all'Unione europea e, in definitiva, uno stimolo alla rinascita del nazionalismo tedesco e ostacolerebbe, nello stesso tempo, la tendenza alla riorganizzazione dell'Onu sulla base di raggruppamenti regionali di Stati.

6. *Il governo mondiale*

In conclusione, l'architettura dell'Onu, riformata in senso democratico, farà dunque emergere un sistema legislativo bicamerale. Per quanto riguarda le funzioni di governo, esse saranno svolte dal Segretario generale. Finora questo organo è stato subordinato alle scelte dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Mentre il processo di democratizzazione dell'Onu, con l'emergere di due assemblee legislative, permetterà a queste ultime di dare l'investitura al Segretario generale, secondo i principi che governano i regimi parlamentari.

Più precisamente, il Segretario generale assolverà al ruolo di primo ministro, mentre le diverse organizzazioni specializzate dell'Onu eserciteranno le funzioni di ministeri: per esempio, il GATT (che si trasformerà in WTO) sarà il ministero del commercio internazionale, l'UNESCO il ministero dell'educazione e della cultura, la FAO il ministero dell'agricoltura, l'OMS il ministero della sanità, l'ILO il ministero del lavoro, l'ITU il ministero delle comunicazioni, mentre il FMI diventerà la banca centrale.

A questo punto è opportuno prendere in considerazione una delle obiezioni che più frequentemente sono mosse alla proposta di creare un governo mondiale: la sua presunta incompatibilità con la democrazia, la sua tendenza a degenerare in un impero universale.

L'insegnamento più profondo che si può trarre dal pensiero federalista è che la pace non è semplicemente una situazione negativa (l'assenza di guerra), ma invece è la organizzazione di una istituzione (lo Stato), che permette di risolvere i conflitti con mezzi costituzionali. Non è quindi sufficiente, secondo questa prospettiva, attribuire al governo mondiale il monopolio del potere di coercizione per avere la pace. Bisogna che questo governo sia dotato di determinati requisiti costituzionali. Deve essere in-

nanzi tutto un governo limitato. Deve essere inteso cioè come il vertice di una piramide, al di sotto del quale ci sono molti altri livelli di governo, e ognuno di essi è geloso dei suoi poteri e delle sue competenze e tende a opporsi a ogni tentativo di abuso da parte del governo mondiale.

Ma deve essere anche un sistema di governi democratici, organizzati su una pluralità di livelli, dal minimo (il villaggio o il quartiere di una grande città), al massimo (il governo mondiale), ciascuno con le proprie competenze e sottoposto al controllo popolare. L'organizzazione della partecipazione democratica su una pluralità di livelli impedisce che la stessa maggioranza possa controllare contemporaneamente tutti i centri di potere e costituisce dunque l'argine più efficace contro gli arbitri e gli abusi.

7. Il potere giudiziario

La progressiva affermazione del carattere vincolante delle sentenze della Corte internazionale di giustizia costituisce un altro capitolo del programma di sviluppo delle istituzioni dell'Onu, diretto a rafforzare il diritto internazionale e gli strumenti per la soluzione pacifica delle controversie tra gli Stati. Mentre la creazione della Corte penale per punire i crimini contro l'umanità commessi nella ex-Jugoslavia e la proposta di istituire una permanente, così come la proposta relativa alla creazione di una Corte mondiale dei diritti dell'uomo rappresentano passi significativi sulla via dell'estensione sul piano mondiale dei principi dello Stato di diritto.

8. Conclusione

Le formule istituzionali qui proposte corrispondono a una linea di tendenza di lungo periodo (l'affermazione della democrazia internazionale) e costituiscono il tentativo di dare una risposta all'esigenza di democratizzazione dell'Onu. È opportuno fare due precisazioni.

La prima è che i caratteri del modello qui proposto hanno una funzione di orientamento generale per le scelte costituzionali che saranno poste dall'evoluzione della storia. Del resto, sarebbe arbitrario all'inizio di un processo (oggi la democratizzazione dell'Onu è ancora allo stadio di progetto) proporre un modello completo e articolato, sostituendosi alla storia nella definizione delle forme concrete che assumeranno le istituzioni del governo mondiale.

La seconda è che si tratta di un modello che non potrà che realizzarsi per gradi e per successive approssimazioni. Il precedente della Convenzione di Filadelfia, che ha risolto in quattro mesi il problema della definizione della costituzione federale e della creazione di un nuovo Stato non è valida per l'unificazione mondiale.

Il lungo processo di unificazione europea, che è ben lontano dall'essere concluso, mostra che il superamento di nazioni consolidate da secoli di vita statale indipendente non può avvenire con un stato qualitativo, ma esige un'evoluzione istituzionale graduale. Come le guerre mondiali hanno prodotto la crisi della formula politica dello

Stato nazionale, la guerra fredda ha messo in crisi le superpotenze. Ciò ha determinato il passaggio dal confronto militare alla cooperazione, prima tra Francia e Germania, poi tra Stati Uniti e Unione Sovietica, che hanno riconosciuto l'esistenza di interessi comuni e ne hanno tratto la conseguenza che le ragioni della cooperazione erano più forti di quelle dell'antagonismo. La crisi dello Stato sovrano è un processo storico di lunga durata, che apre la via all'unificazione politica e quindi allo sviluppo graduale di nuove forme di statualità sul piano internazionale. Di conseguenza, la transizione alla Federazione mondiale non può che essere un processo di lunga durata, paragonabile alla formazione dello Stato moderno, che fu, com'è noto, il risultato di successive stratificazioni.

Fatte queste precisazioni, va ribadito che ci troviamo all'inizio di questa transizione. Lo Stato sovrano è superato dal processo economico e tecnologico, mentre le istituzioni dell'Onu, come sono organizzate attualmente, impediscono all'umanità di controllare democraticamente le proprie risorse e il proprio destino. In conseguenza di ciò, il progetto di democratizzazione dell'Onu ha assunto il carattere di un'alternativa all'assetto oligarchico del potere mondiale. È una scelta di cui si discute nel dibattito politico mondiale che si è sviluppato intorno alla riforma dell'Onu e che dovrà concretizzarsi in precise proposte politiche nel 1995 (50° anniversario della fondazione dell'Onu).

È un dibattito che ha coinvolto governi, parlamenti, partiti e organizzazioni non governative. Qui mi limiterò a segnalare due documenti che mi sono parsi particolarmente significativi. Il Parlamento canadese il 26 febbraio 1993 ha raccomandato la convocazione nel 1995 a Ottawa di una conferenza mondiale per mettere a punto il progetto di un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite. Il Parlamento europeo, nella seduta del 8 febbraio 1994 ha approvato una risoluzione con la quale auspica l'istituzione di un'Assemblea parlamentare dell'Onu e l'attribuzione all'Unione europea di un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza.

Questi dati mi pare mostrino che esiste uno spazio per lanciare una campagna mondiale per la democratizzazione dell'Onu. Essa permetterebbe di fare l'inventario di tutte le forze disponibili a sostenere questo obiettivo e di raggruppare attorno ad esso crescenti consensi, collegando tra loro le iniziative sparse, che sono state promosse in vari paesi e da parte di diverse organizzazioni. La rilevanza di questa campagna consiste nel fatto che consente di mostrare ai governi che l'opinione pubblica mondiale è favorevole alla trasformazione democratica dell'Onu. Questo è il modo più efficace per determinare un cambiamento nella vita politica internazionale. ■

