

*Per la pace e la sicurezza internazionali, autorità
'sopranazionale' e democrazia per l'Onu.
Nota a "Un'Agenda per la Pace"
di Boutros Boutros-Ghali*

Al Rapporto commissionatogli dal Consiglio di sicurezza il 31 gennaio 1992, al termine della riunione straordinaria svoltasi a New York con la partecipazione dei capi di stato e di governo dei paesi membri dello stesso Consiglio, il Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali ha dato un titolo tanto suggestivo quanto operativo, quasi aziendale: Un'Agenda per la Pace. L'importante documento, che investe la cruciale materia di competenza (principale) del Consiglio di sicurezza – cioè pace e sicurezza internazionale – è tutto all'insegna della chiarezza e della progettualità puntuale per il breve e il medio periodo. Senza mezzi termini, Boutros Ghali pone gli stati di fronte alle loro responsabilità: l'Onu "non deve più oltre essere handicappata" e la sua guarigione dipende dalla comune volontà degli stati che ne fanno parte. Non possono più oltre invocarsi giustificazioni all'inerzia. Sono caduti i "muri", è finito il bipolarismo e il processo di democratizzazione – inteso come "realizzazione dello stato di diritto e trasparenza dei processi decisionali" – si rivela essere "un fenomeno mondiale, con forme, ampiezza e intensità diverse a seconda che si tratti di America Latina, Africa, Europa o Asia".

"Democrazia e diritti umani" è il paradigma etico e giuridico che ispira e armonizza le varie parti del Rapporto. Anche se non si può fare a meno di notare che lo stesso paradigma è in qualche misura condizionato, se non radicalmente contraddetto, dal frequente richiamo che il Segretario generale fa del principio di sovranità degli stati. Come dire, la quadratura del cerchio. Ma l'intento strategico di Boutros Ghali, niente affatto celato, è di mettere gli stati grandi e piccoli – a cominciare da quelli che hanno seggio permanente e potere di veto al Consiglio di sicurezza – con le spalle al muro delle loro responsabilità giuridiche e politiche, proprio in quanto stati sovrani che hanno sottoscritto gli obblighi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite.

* Professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

Nell'economia complessiva del documento, la parte che Boutros Ghali riserva alla denuncia è il crudo elenco dei mali che intralciano il cammino dell'umanità verso la pace nella giustizia: nazionalismi esasperati, lotte violente "etniche, religiose, sociali, culturali, linguistiche", proliferazione delle armi di distruzione di massa, guerre combattute con armi convenzionali, razzismo, sottosviluppo, debito estero, migrazioni di massa, decine di milioni di rifugiati, distruzione dell'ambiente naturale, droga. L'attuale "fase di transizione mondiale" è segnata dalle contraddizioni tra questi fenomeni negativi e le potenzialità intrinseche al processo di interdipendenza planetaria, che "genera una coscienza e aspirazioni comuni e accresce la solidarietà contro l'ingiustizia". La strategia che Boutros Ghali prospetta per lo sviluppo dell'Onu, in stretta aderenza ai principi e ai fini stabiliti dalla Carta delle Nazioni Unite, è quella della "sicurezza internazionale" in senso integrale, quella cioè che dovrebbe risultare dal contemporaneo e sinergico perseguimento dei tre fini principali dell'Onu: sviluppo economico e sociale, rispetto dei diritti umani, mantenimento della pace e della sicurezza.

La parte propositiva del Rapporto riguarda questo terzo obiettivo. Il Segretario generale prospetta un ampio ventaglio di attività, ne elucida i principi e ne suggerisce le modalità di svolgimento a seconda che si tratti di:

a) *diplomazia preventiva*, intesa a prevenire lo scoppio dei conflitti o a limitarne l'estensione;

b) *pacificazione (peace-making)*, mirante a fare avvicinare le parti in conflitto ricorrendo ai procedimenti cosiddetti di risoluzione pacifica delle controversie secondo le norme del Capitolo VI della Carta dell'Onu (art. 33: buoni uffici, mediazione, conciliazione, arbitrato, ricorso alla Corte internazionale di giustizia);

c) *mantenimento della pace (peace-keeping)*, con la presenza di contingenti delle Nazioni Unite, composti sia da militari sia da civili, sul terreno del conflitto;

d) *consolidamento della pace (peace-building)*, per radicare, dopo la cessazione del conflitto, strutture che impediscano la riproduzione dei presupposti del conflitto medesimo.

Nell'articolare le sue proposte, il Segretario generale parte dall'assunto che la Carta delle Nazioni Unite, interpretata alla luce del nuovo diritto internazionale – creato su ispirazione della stessa Carta, in particolare il diritto internazionale dei diritti dell'uomo e dei popoli – stabilisce l'Onu come autorità "sopranazionale", con potere quindi di iniziativa e di intervento nonché di coordinamento di tutte le altre istituzioni internazionali, a cominciare da quelle "regionali" (per es., per la regione atlantica e per l'Europa, la Nato, la Ueo, la Csce): il riferimento esplicito è alle disposizioni del Cap. VIII della Carta.

Tra i principi che Boutros Ghali richiama per l'esercizio di questo potere sono quelli di: prevenzione, dissuasione, tempestività ("rapida allerta", si dice nel Rapporto), consenso delle parti coinvolte (anche di una soltanto: è, questa, una innovazione importantissima), corresponsabilizzazione dei principali organi dell'Onu (quindi, anche dell'Assemblea generale per bilanciare lo strapotere del Consiglio di sicurezza), diritto di iniziativa del Segretario generale, quale garante di imparzialità e di interesse comune. Anche questa è una rilevante innovazione, che riporta ai tempi dell'indimenticabile, coraggioso, carismatico Dag Hammarskjold, Segretario generale durante il periodo di più intensa e drammatica decolonizzazione politica.

Per esercitare il suo potere di intervento, l'Onu non dispone ancora, in via permanente, dell'indispensabile personale civile e militare. Boutros Ghali richiama gli stati all'obbligo giuridico, sancito dall'articolo 43 della Carta, di mettere a disposizione dell'Onu, una volta per tutte e in via permanente, parte dei loro eserciti nazionali. I Caschi blu non sono una forza permanente dell'Onu, vanno richiesti ("negoziati") di volta in volta agli stati più ... generosi e quindi la loro efficacia è relativa, laddove l'esistenza di una forza permanente "potrebbe di per sé servire quale mezzo di dissuasione, giacché un potenziale aggressore saprebbe che il Consiglio di sicurezza ha un mezzo d'azione a sua disposizione". In attesa che gli stati adempiano all'obbligo giuridico (giova sottolineare: giuridico, non soltanto politico) di stipulare con il Consiglio di sicurezza i previsti accordi per il "conferimento all'ammasso Onu" di parte dei loro eserciti, il Segretario generale propone di costituire immediatamente delle "unità di imposizione della pace", cioè strutture di intervento rapido, laddove se ne prospetti la necessità, formate da contingenti militari nazionali debitamente addestrati. A differenza della forza permanente di pubblica sicurezza internazionale, quale prevista dall'articolo 43 e che dovrebbe pertanto operare sotto il comando del Consiglio di sicurezza coadiuvato dall'apposito Comitato di stato maggiore, le "unità di imposizione della pace" agirebbero, sempre con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, sotto il comando supremo del Segretario generale delle Nazioni Unite. È il caso di ricordare che sia l'una che le altre non possono condurre azioni di guerra - proscriotta dalla Carta -, ma azioni di polizia, non possono cioè perseguire obiettivi di distruzione nei confronti del territorio e della popolazione. Inoltre, le azioni di polizia devono effettuarsi sotto comando diretto dell'Onu, non sotto comando 'delegato' (unilaterale o multinazionale che sia).

Dietro la proposta di Boutros Ghali di disporre di "unità di pace" alle sue dirette dipendenze è dato cogliere la lodevolissima intenzione di costituire un precedente circa il modo di gestire e utilizzare la forza permanente di cui all'art. 43, una volta che sia stata creata. Anche questa dovrebbe essere, nella forma e nella sostanza, una "forza di pace", il Consiglio di sicurezza ne dovrebbe condividere la gestione con il Segretario generale e lo "spirito", anche se per più impegnativi compiti, dovrebbe essere quello dei Caschi blu, cioè "missione di pace". Boutros Ghali allarga anche le ipotesi di intervento sul campo, fino a ricomprendervi anche la presenza di forze Onu in zone smilitarizzate, sia dalle due parti di una frontiera, sia da una sola parte ("su domanda di questa, al fine di evitare ogni pretesto di attacco"). Le zone smilitarizzate "dovrebbero simboleggiare la preoccupazione della Comunità internazionale di evitare un conflitto".

Un capitolo importante è quello dedicato al consolidamento della pace dopo i conflitti. Anche in questo caso, le proposte sono numerose e dettagliate. Le più importanti riguardano la messa in opera di processi di partecipazione politica e di programmi educativi e di scambio miranti a coinvolgere i giovani dei paesi precedentemente in conflitto. Si rivela qui, compiutamente, l'approccio "pace positiva" del Segretario generale, il quale lancia un vibrante appello a "organizzazioni nongovernative, istituti educativi, parlamentari, ambienti produttivi, mass media e opinione pubblica": interlocutori nuovi, e molti di essi anche scomodi, per il Consiglio di sicurezza!

Oltre che uomini, il Segretario generale chiede agli stati adeguate risorse finan-

ziarie. Boutros Ghali presenta il conto in modo tanto minuzioso quanto perentorio. Dal Rapporto apprendiamo che, tra il 1946 e il 1987, l'Onu ha realizzato 13 operazioni di mantenimento della pace; altrettante negli anni dal 1988 ad oggi, con l'impiego complessivo di 528.000 persone tra militari, civili e agenti di polizia. I Caschi blu caduti ammontano ad 800, appartenenti a 43 paesi. Il costo delle operazioni è stato di 8 miliardi e 300 milioni di dollari. L'Onu ha oggi 800 milioni di dollari di debito. Occorrono 3 miliardi per finanziare le operazioni in corso nel presente anno. Boutros Ghali denuncia la morosità degli stati, senza precisare che gli Stati Uniti sono il capofila. Dice invece, come ogni bravo pacifista, che le spese militari nel mondo sono di circa 1.000 miliardi di dollari l'anno, cioè 2 milioni al minuto! Il Segretario generale avanza l'imbarazzante suggerimento "politico" - di evidente buon senso - che i contributi degli stati per il capitolo "pace e sicurezza internazionali" gravino sui bilanci della difesa, non su quelli degli affari esteri. Avanza quindi una serie di minuziose proposte per reperire fondi, tra le altre: una tassa sulle vendite di armi, di cui l'Onu potrebbe servirsi per tenere un registro delle armi, e una tassa sui viaggi aerei internazionali "dal momento che questi dipendono dal mantenimento della pace".

A conclusione del suo Rapporto, Boutros Ghali asserisce che "l'Onu è più che la somma delle sue parti" e ribadisce la sfida dell'autorità sopranazionale dell'Organizzazione mondiale.

A questa sfida - che, giova chiarire una volta per tutte, sta nella Carta delle Nazioni Unite, non nella mente ingegneristica di Boutros Ghali - come risponderanno i governi, a cominciare dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza? Quanto contenuto nel Rapporto "Un'Agenda per la Pace", benché commissionato dalla massima struttura di vertice mondiale qual è il Consiglio di sicurezza, è nient'affatto un affare esclusivo dei vertici governativi. Esso riguarda il futuro di tutti. L'opinione pubblica di buona volontà se ne deve impossessare, incuneandosi nell'importante interstizio che lo stesso Rapporto offre: l'appello alle organizzazioni nongovernative, cioè alle istituzioni indipendenti di società civile che operano a fini solidaristici.

Il documento deve essere trasmesso ai Parlamenti perché venga discusso in aula e i governi siano costretti a dire chiaramente se intendono dare esecuzione integrale agli obblighi sanciti dalla Carta Onu, compreso quello contenuto nell'articolo 43. È facile intuire come questo "chiarimento" sia pregiudiziale al varo di qualsiasi "nuovo modello di difesa". Nell'era dell'interdipendenza planetaria, non può tollerarsi che la politica estera rimanga una riserva di caccia di pochi politici, gruppi economici multinazionali e poteri occulti trasversali. Il recupero e lo sviluppo della democrazia si giocano soprattutto in questo campo. La gente vuole e deve sapere se gli stati, a cominciare da quelli che si proclamano più democratici, riconoscono l'autorità "sopranazionale" delle Nazioni Unite e abbandonano, una volta per tutte, l'ambigua e pericolosa diplomazia dell'intervento "multinazionale" a scopi formalmente umanitari, ma sostanzialmente d'interesse (di potenza) nazionale. A informare l'opinione pubblica dovranno contribuire, oltre che i tuttora inaffidabili mass media (l'informazione di politica internazionale è sotto il rigoroso controllo di una 'cupola' multinazionale e oligopolista), anche e soprattutto le organizzazioni nongovernative di promozione umana che Boutros Ghali chiama ripetutamente in campo per collaborare al suo progetto.

È dato prevedere che il Rapporto segnerà l'inizio di un ampio dibattito, sempre sul filo della progettualità concreta, riguardo ad altre aree di competenza dell'Onu. L'immediato seguito, o il complemento indispensabile del titolo di "Un'Agenda per la Pace" è: "Democratizzare l'Onu", tema appena sfiorato da Boutros Ghali. Altrimenti detto: autorità sopranazionale sì, subito, come prescrive il Segretario generale richiamando tutti gli stati al dovere giuridico di dare attuazione integrale alla Carta delle Nazioni Unite. Ma subito, anche, come chiedono le organizzazioni nongovernative e i movimenti sociali transnazionali che più genuinamente rappresentano gli interessi dei "Popoli delle Nazioni Unite", legittimazione diretta di tale autorità e adeguate forme di partecipazione politica popolare ai processi decisionali dei principali organi delle Nazioni Unite, compreso il Consiglio di sicurezza. ■

