

Il futuro delle Nazioni Unite: dalla parte della società civile globale

1. *Gli stati e la società civile globale*

Che si rifletta sul futuro delle Nazioni Unite non costituisce, di per sé, una novità. La novità consiste piuttosto nel fatto che sull'Onu si sta riflettendo estesamente e puntualmente, come mai prima, e che ciò avviene non soltanto in ambito governativo – e, più o meno autonomamente da questo, nel mondo dell'università e degli esperti di politica internazionale –¹, ma anche in quegli ambienti che si fanno portatori di valori

* Professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

¹ V., nell'ormai vasta bibliografia in materia, B. Urquhart, E. Childers, *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1990; E. Childers, *The Future of the United Nations: The Challenges of the 1990s*, in "Bulletin of Peace Proposals", 21, 2, 1990; J.P. Renninger, *The Future Role of the United Nations in an Interdependent World*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1990; F. Barnaby, *Building a More Democratic United Nations*, London, Frank Cass, 1991; R. Falk, S. Kim, S. Mendlovitz (a cura di), *The United Nations and a Just World Order*, Boulder, Westview Pres, 1991; J. Segall, H. Lerner (a cura di), *Camdun-2: The United Nations and a New World Order for Peace and Justice*, London, Conferences for a More Democratic United Nations, 1992; P.E. Deldique, *Le mythe des Nations Unies: l'Onu après la guerre froide*, Paris, Hachette Livre, 1994; O. Russbach, *Onu contre Onu: Le droit international confisqué*, Paris, Ed. La Découverte, 1994; K.P. Saksena, *Reforming the United Nations: The Challenge of Relevance*, New Dehli, Sage, 1994; E. Childers, B. Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994; M. Bertrand, *L'Onu*, Paris, Ed. La Découverte, 1994; J. E. Rossman, *Article 43: Arming the United Nations Security Council*, in "Journal of International Law and Politics", 27, Fall 1994, p. 227 ss.; Italian Society for International Organization, *International Symposium "Prospects for the Reform of the United Nations System"*, Padova, Cedam, 1994; P.R. Baehr, L. Gordenker, *The United Nations in the 1990s*, London, Macmillan, 1994; J.M. Rochester, *Waiting for the Millennium: The United Nations and the Future of World Order*, Columbia S.C., Univ. of South Carolina Press, 1994; G.M. Lyons, *Rethinking the United Nations*, in "Mershon International Studies Review", 38, 1994, p. 95 ss.; D. Rieff, *The Illusions of Peacekeeping*, in "World Policy Journal", XI, 3, 1994, p. 1 ss.; Y.K. Tyagi, *The United Nations in the New World Order: A Critique of An Agenda for Peace*, in "International Studies", 31, 3, 1994n p. 265 ss.; P.E. Deldique, *L'Onu: Combien de divisions?*, Paris, Ed. Dagorno, 1995; L. Neack, *UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?*, in "Journal of Peace Research", 32, 2, 1995, p. 181 ss.; M.N. Barnett, *The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword*, in "Ethics and International Affairs", 1995, 9, p. 37 ss.; S. Meisler, *Dataline U.N.: A New Hammarskjöld?*, in "Foreign Policy", 98, Spring 1995, p. 180 ss.; R. Falk,

e istanze di pace e promozione umana “dal quartiere all’Onu” e dimostrano di voler tradurre in ruoli attivi le responsabilità che discendono dal dettato istituzionale “Noi, popoli delle Nazioni Unite”: organizzazioni nongovernative, gruppi di volontariato, istituzioni di governo locale, insomma le formazioni sociali che oggi si definiscono di società civile globale (*global civil society*)². Anche in Italia, la società civile continua ad alimentare, con accresciuta puntualità e partecipazione, una riflessione che, iniziata all’indomani del 1989 per ricercare le nuove dimensioni sopranazionali della sicurezza comune – metaforicamente intraviste nella “Casa comune europea” e nella “Onu dei popoli” –, si è eccelerata a partire dalla guerra del Golfo quando si reagì al fatto che in alte sedi istituzionali si ricorreva anche all’inganno giuridico (una “guerra” spacciata per “azione di polizia internazionale”) al fine di legittimare comportamenti che snaturano l’identità pacificatrice delle Nazioni Unite per interessi di parte³. Per iniziativa di associazioni e movimenti solidaristici, la Carta delle Nazioni Unite sta ora circolando diffusamente e viene letta con attenzione crescente, insieme con la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, le due Convenzioni giuridiche internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini, i Rapporti mondiali sullo sviluppo umano a cura del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (Undp), nonché i documenti delle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite, da quella di Rio sull’ambiente e sviluppo a quella di Pechino sulle donne. Questa mobilitazione popolare sull’Onu è condotta da un folto cartello di associazioni, gruppi e movimenti, al cui interno svolgono un ruolo trainante l’Associazione italiana per la pace e il Coordinamento degli Enti locali per la pace⁴. Ci sono indicatori validi per asserire che sta emergendo una nuova cultura politica, che fa di “diritto della comunità umana, Nazioni Unite, pace, sviluppo umano” un quadrinomio inscindibile e che possiamo definire della “via giuridica e democratica alla pace”: è la cultura del pacifismo istituziona-

Appraising the UN at 50: The Looming Challenge, in “Journal of International Affairs”, 48, 2, 1995, p. 625 ss.; Bollettino “Archivio pace diritti umani”, del Centro di Studi e di formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli, Università di Padova, n. 3/1994, numero speciale per il 50° anniversario delle Nazioni Unite.

² Nelle riviste delle organizzazioni nongovernative il tema del futuro delle Nazioni Unite è ricorrente; v. tra le altre e a titolo meramente indicativo: “Nigrizia” (i 12 fascicoli del 1994 contengono la rubrica “Onu dei popoli”), “Solidarietà internazionale” (CIPSI), 3, 1995; “InterSoS Notizie” (InterSoS), 4, 1995; “Missione Oggi”, 8, 1995; “Arcobaleno di pace” (Caritas), dicembre 1995, “Mani Tese” (Mani Tese), settembre 1995.

Sulla cultura e sul movimento di “società civile globale”, v. tra gli altri: J. Keane, *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988; D. Held, *Democracy, the Nation State and the Global System*, in “Economy and Society”, 20, 2, 1991, p. 138 ss.; Idem, *Democracy and Globalization*, in “Alternatives”, 16, 2, 1991, p. 201 ss.; M. Mascia, *L’associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all’analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1991; P. Elkins, *A New World Order: Grassroots Movements for Global Change*, London, Routledge, 1992; F. Hondius, *The Notion of Civil Society in Greater Europe*, in “Transnational Associations”, 3, 1995, p. 130 ss.; P. Ghils, *Le concept et les notions de société civile*, ibidem, p. 136 ss.

³ Sulla mobilitazione di società civile v. utilmente il numero monografico, con saggi e vasta documentazione, della Rivista “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, IV, 3, 1990 (1991).

⁴ Si segnala il documento “Appello per la democratizzazione dell’Onu”, diffuso dall’Associazione per la pace e sottoscritto da numerose personalità della cultura e della politica: primo firmatario Norberto Bobbio: il testo è in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, VI, 2, 1992 (1993), p. 83 ss.

le, così lucidamente e appassionatamente preconizzata da Ernesto Balducci⁵. E proprio su questa via, si è realizzato l'incontro tra il filone storico del pacifismo militante e quella robusta parte di pacifismo cristiano che si riconosce nell'*Evangelium Pacis*. Lungo questo tragitto di maturazione culturale e politica è accaduto un altro evento di rilevante portata culturale, politica e istituzionale: in migliaia di Statuti comunali e provinciali, elaborati negli anni dal 1991 al 1993, è stata introdotta, sempre per iniziativa delle formazioni di società civile, la norma "pace diritti umani", il cui testo esemplare è quello dell'articolo 1 (Principi fondamentali) dello Statuto della Provincia di Perugia: "La Provincia, in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane e sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali, di ricerca, di educazione e di informazione che tendono a fare del territorio provinciale una terra di pace"⁶. In virtù anche dei sinergismi tra Enti locali e associazionismo innescati da questo evento *costituzionale*, è stato creato nel giugno del 1995 il "Coordinamento per il 50° anniversario delle Nazioni Unite", originariamente costituito dall'Associazione per la pace, dai Francescani del Sacro Convento di Assisi, dalla Regione dell'Umbria, dal Comune di Perugia, dal Comune di Assisi, dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, dall'Università di Perugia e successivamente ampliato dall'adesione di oltre cinquecento tra associazioni, enti locali e centri culturali. Questo Coordinamento di società civile ha promosso a Perugia, tra il 20 e il 24 settembre 1995, tre eventi all'insegna di "Noi popoli delle Nazioni Unite": il Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite, momento di riflessione scientifica⁷; l'Assemblea "L'Onu dei popoli", con la partecipazione di rappresentanti di 120 popoli di paesi membri delle Nazioni Unite, momento di testimonianza politica della società civile globale; la Marcia per la pace Perugia-Assisi, momento di larga partecipazione popolare, al quale ha fatto seguito un mese di mobilitazione educativa sull'Onu nelle scuole, d'intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione⁸.

L'attenzione popolare in Italia al futuro delle Nazioni Unite trova riscontro nella riflessione che si sta conducendo al livello "sistemico" delle istituzioni di società civile globale: dalla Helsinki Citizens' Assembly (Hca) alla Federazione mondiale delle Associazioni delle Nazioni Unite, dal Movimento Federalista Mondiale al cartello

⁵ A cura di E. Balducci v. in particolare il volume *Le tribù della terra*, Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1992.

⁶ Il "precedente" è costituito dall'articolo 1 della Legge regionale 18/1988 della Regione Veneto "per la promozione di una cultura di pace". Sulla vicenda della norma "pace diritti umani" negli Statuti comunali e provinciali, v. Bollettino "Archivio pace diritti umani", cit., n. 4/1993.

⁷ I lavori del Forum internazionale si sono articolati nelle seguenti sezioni: 1. il sistema di sicurezza dell'Onu; 2. il potenziamento delle strutture di protezione dei diritti umani dell'Onu; 3. il ruolo dell'Onu per uno sviluppo umano sostenibile; 4. la democratizzazione dell'Onu.

⁸ La fedele ricostruzione, in chiave politologica, di questo significativo momento del pacifismo italiano è nell'articolo di Antonio Cianciullo *Vogliamo l'Onu dei popoli. Ad Assisi pacifisti da record a tempo di rap*, "La Repubblica", 25 settembre 1995, p. 12.

di associazioni e centri di studio per la costituzione di una seconda assemblea generale delle Nazioni Unite (Infusa) al Comitato di collegamento delle Ong-sviluppo presso l'Unione Europea⁹.

L'esistenza di questo processo di socializzazione politica transnazionale, che fa delle Nazioni Unite oggetto, allo stesso tempo, di riflessione critica e di identificazione politica, induce a ritenere che si stia formando una vera e propria "constituency" popolare, una sorta di massa critica tale da impedire che la discussione sull'Onu si arresti o si limiti ad aspetti secondari o meramente formali com'era più volte accaduto in passato. Di un passato privo di reale volontà progettuale ci dà conto Maurice Bertrand, tra i più esperti conoscitori della materia, il quale fa risalire i primi tentativi di riforma almeno al 1954¹⁰. Negli anni trascorsi, il focus è stato generalmente posto su aspetti funzionali-organizzativi – per la razionalizzazione dei servizi, lo smantellamento della *lourdeur* organizzativa, insomma per l'efficienza "burocratica" dell'Organizzazione –, non su aspetti strutturali quali l'attualità dei fini delle Nazioni Unite o l'adeguamento dei poteri reali dei suoi organi alle competenze e alle funzioni statutariamente previste. L'ormai lunga strada dell'Onu, come d'altronde quella di altre organizzazioni internazionali, dell'Unione Europea in particolare, è lastricata di Comitati, di saggi o di esperti, che hanno prodotto quintali di pagine di Rapporti¹¹. Eppure, da molti anni sussistono le circostanze storiche che richiedono un intervento riformatore sulle Nazioni Unite. Il primo, forte segnale risale all'epoca in cui i paesi del Sud del mondo, avvalendosi della raggiunta maggioranza automatica in seno all'Assemblea generale, sollevarono il problema della insostenibilità della vecchia divisione internazionale del lavoro nei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo e rivendicò un Nuovo ordine economico internazionale, Noei, ponendo allo stesso tempo il problema della "democraticità" e della idoneità del Fondo Monetario e della Banca Mondiale a far parte dell'auspicato nuovo ordine. A comprovare la volontà riformatrice dei paesi del Sud, collettivamente espressa dal Gruppo dei 77, formatosi dopo la prima Unctad del 1964, e dal preesistente Movimento dei non-allineati, fu, come noto, la messa in opera di una strategia di pressione nei confronti dei paesi industrializzati dell'Occidente sfociata nella crisi petrolifera all'inizio degli anni settanta. Sull'onda di questa, nel 1974 l'Assemblea generale adottava, con la strenua opposizione degli Usa e di gran parte dei paesi occidentali, la famosa Dichiarazione "sull'allestimento di un Nuovo ordine economico internazionale" e l'annesso Programma d'azione nonché la Carta dei diritti e doveri economici degli stati.

Giova ricordare che fra le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, l'Unesco è stata la più attivamente coinvolta nel dibattito progettuale: è del 1980 l'adozione della Dichiarazione sul nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione, Nomic, con l'obiettivo di rompere l'oligopolio dell'informazione detenuto da poche

⁹ V. utilmente, tra l'altro, D. Heinrich, *Per una Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite*, con introduzione di L. Levi, Pavia, CESFER, 1993. Sull'Infusa specificamente v. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, cit., p. 12 ss.

¹⁰ V.M. Bertrand, *L'Onu*, cit., in particolare p. 108 ss.

¹¹ V. M. Bertrand, cit.

multinazionali dei paesi industrializzati¹². Sia il Noei sia il Nomic sono rimasti allo stadio delle rivendicazioni, segno evidente che al varo formale non ha corrisposto una volontà negoziale-riformatrice sufficientemente rappresentativa di tutti gli stati membri delle Nazioni Unite. Va inoltre sottolineato che la tematica Noei-Nomic non è riuscita, in quanto tale, a mobilitare strati significativi di opinione pubblica e neppure il mondo dell'associazionismo nongovernativo, probabilmente anche perché nei documenti e nei dibattiti ufficiali l'istanza della sovranità statale prevale nettamente su quella dei diritti umani e della solidarietà transnazionale¹³. Negli anni ottanta, le circostanze storiche che postulano la riforma e il potenziamento dell'Onu aumentano di numero e di intensità man mano che ci si rende conto dell'importanza e dell'irreversibilità di estesi processi di mutamento strutturale operanti su scala planetaria, quali l'interdipendenza mondiale complessa, la transnazionalizzazione di rapporti e strutture, l'organizzazione permanente della cooperazione internazionale in campo sia governativo sia nongovernativo, l'internazionalizzazione dei diritti umani, la mondializzazione verticistica dell'economia¹⁴. L'istanza riformatrice si intensifica in virtù dell'irrompere sulla scena della politica mondiale dei due leaders che si fanno interpreti di questi "segni dei tempi": Giovanni Paolo II e Michail Gorbaciov. Il primo, fin dall'inizio del suo pontificato, parla dell'esigenza di costruire un nuovo ordine delle relazioni internazionali fondato sulla legge universale dei diritti umani e sulla organizzazione permanente della cooperazione internazionale, quale assicurata, in primo luogo, dall'Onu¹⁵. Papa Wojtyła dà continuità alla visione strategica dell'ordine internazionale chiaramente enunciata, nei suoi termini essenziali, dalla Enciclica "Pacem in Terris" di Giovanni XXIII. È strano che le analisi della leadership politica di Giovanni Paolo II si siano concentrate sull'impatto da essa avuto sullo sgretolamento del blocco orientale, trascurando invece la parte relativa alla progettazione di un nuovo ordine mondiale e al ruolo centrale assegnato alle Nazioni Unite. Sotto questo secondo profilo, la posizione del Papa entrò subito in rotta di collisione con la strategia della *national security* propugnata dalla superpotenza sopravvissuta alla fine del bipolarismo e con la dottrina reaganiana della *de-regulation* sia nel campo dell'economia sia in quello dell'organizzazione internazionale¹⁶. Con Michail Gorbaciov, il problema del funzionamento e del rilancio dell'Onu viene posto in termini perentori, con proposte puntuali all'Assemblea generale. Consapevolmente preoccupato delle prevedibili ricadute destabiliz-

¹² V. in argomento, di recente, C. Padovani, *Il nuovo ordine mondiale della informazione e della comunicazione: 1976-1993*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, 3, 1993 (1995).

¹³ V. tra gli altri A. Papisca, *Nuovo ordine economico internazionale (Noei) o Nuovo ordine internazionale democratico (Noid)?*, in AA. VV., *Aspetti problemi del nuovo ordine economico internazionale*, Padova, Cedam, 1987, p. 87 ss.

¹⁴ V. utilmente M. Mascia, *I processi di mutamento*, in A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, p. 278 ss.

¹⁵ Per un *identikit* di Giovanni Paolo II come "progettista di nuovo ordine mondiale" all'indomani della sua elezione, v. A. Papisca, *Leadership di qualità per il nuovo ordine internazionale*, in F. Grisi (a cura di), *Papa Wojtyła, una certezza*, Roma, Dino Ed., 1980, p. 142 ss. (il volume contiene saggi, tra gli altri, di Italo De Feo, Ettore Paratore, Giorgio Petrocchi, Sergio Quinzio, Luigi Volpicelli).

¹⁶ Sul magistero pontificio in materia di pace, diritti umani e Nazioni Unite v. le numerose pubblicazioni curate dal Pontificio Consiglio "Giustizia e Pace".

zattrici che la sua rivoluzione interna avrebbe provocato sul terreno della sicurezza internazionale, Gorbaciov manifesta, anzi proclama la necessità di allestire un “contenitore” paneuropeo di sicurezza – la Casa comune europea – dentro il più ampio contenitore mondiale di sicurezza delle Nazioni Unite col compito di garantire che i processi di mutamento a catena in campo economico e politico, compresi quelli di autodefinizione e ridimensionamento territoriale, avvengano pacificamente¹⁷. Gorbaciov propone dunque l’allestimento di un nuovo sistema di sicurezza internazionale, ancorato ai principi della Carta delle Nazioni Unite e in particolare ai diritti umani, chiede la messa in applicazione dell’articolo 43 della Carta per la costituzione di una forza militare permanente delle Nazioni Unite e si dichiara conseguentemente disponibile a conferire all’Onu parte delle forze armate dell’Unione sovietica. Mentre si preparavano i clamorosi eventi del 1989, i governi dei paesi occidentali fecero orecchio da mercante all’iniziativa progettuale di Gorbaciov. Le conseguenze di questa sordità sono sotto gli occhi di tutti.

Il dibattito sull’Onu si attiva nei paesi occidentali sotto l’impatto, anche emotivo, della guerra del Golfo e del non corretto uso che in questa occasione viene fatto della Carta delle Nazioni Unite¹⁸. Da parte degli Usa e di molti governi occidentali, l’attenzione rivolta all’Onu è più per contenerne che per potenziarne la funzione: nella visione di “nuovo ordine mondiale” del Presidente Bush, centrata sul principio di sovranità degli stati, l’Onu non sta al centro ma alla periferia, in funzione strumentale ai fini della legittimazione di un nucleo di potere multinazionale guidato dagli Stati Uniti. Ma proprio nel mondo occidentale prende corpo la circostanza – del tutto nuova – che abbiamo prima evocato: di nuovo ordine mondiale si interessano vivacemente le antenne più sensibili della società civile, organizzazioni nongovernative e gruppi di volontariato, al duplice scopo di contestare la visione statocentrica dei governi e di proporre una umanocentrica, basata sul principio del rispetto dei diritti umani e sulla conseguente subordinazione a questo del principio di sovranità degli stati nonché sulla rivalutazione dell’Onu in funzione di massimo garante dei diritti umani e della sicurezza collettiva. La “scoperta” dell’Onu avviene dunque sull’onda del “ripudio della guerra” e proprio nel momento in cui i paesi forti del Consiglio di sicurezza tentano, strumentalmente, di militarizzare il ruolo delle Nazioni Unite. Il convincimento che va facendosi strada è che occorre far funzionare l’Onu secondo i suoi principi originari e che perché ciò avvenga occorre democratizzarne struttura organizzativa e procedure decisionali. Contro la guerra e per l’Onu, il pacifismo passa dalla fase del denunciamento

¹⁷ V. M. Gorbaciov, *Realities and Guarantees for a Secure World*, Moscow, Novosti Press Agency, 1987; J. Haslam, *The United Nations and the Soviet Union: New Thinking?*, in “International Affairs”, LXV, 4, 1989, p. 617 ss.; V. Petrovsky, *Towards Comprehensive Security Through the Enhancement of the Role of the United Nations (Aide Mémoire)*, in “Alternatives”, XV, 1990, p. 241 ss.; V.Y. Ghebali, *Il rinnovamento politico delle Nazioni Unite: il contributo della perestroika sovietica*, in C. Meneguzzi Rostagni (a cura di), *Problemi di storia dell’organizzazione internazionale*, Padova, Cedam, 1992.

¹⁸ V. tra gli altri M. Merle, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991; R. Falk, *A proposito del mandato delle Nazioni Unite nelle operazioni del Golfo*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, IV, 3, 1990 (1991), p. 25 ss.

alla fase della progettualità, intesa questa come momento importante della cultura politica della partecipazione "dal quartiere all'Onu"¹⁹.

2. Gruppi di lavoro e approcci nel cantiere della riforma

Perché si discute tanto di Onu? Perché c'è una reale domanda di Onu e di governabilità globale²⁰. È una domanda estesa e diversificata sia quanto ai contenuti sia quanto ai soggetti che l'avanzano. Alle Nazioni Unite si chiede quanto ordinariamente i cittadini chiedono al proprio stato: interventi per prevenire e far cessare la conflittualità violenta tra e dentro gli stati, interventi di stato sociale, assistenza e protezione di rifugiati e profughi, codificazione e protezione, anche giudiziaria, dei diritti umani – quindi garanzie di stato di diritto –, protezione dell'ambiente naturale, cura di quelli che possiamo definire i beni del demanio mondiale (mari, sottosuolo marino, atmosfera, beni artistici e culturali), ecc.

Il carico di input nei confronti dell'Onu è venuto aumentando dopo la fine del regime bipolare, col risultato che il dibattito sulle Nazioni Unite si intreccia oggi con quello sulla ridefinizione dell'ordine mondiale, in termini mutati rispetto a quelli propugnati appena ieri da Bush e dai suoi alleati della coalizione multinazionale della guerra del Golfo: l'Onu è infatti al centro della discussione, non alla periferia, pietra di contraddizione e pietra angolare allo stesso tempo. In queste circostanze storiche, la discussione sulla riforma dell'Onu si prospetta come un grande negoziato di pace, ma con tali e tante peculiarità strutturali da configurarsi come fortemente atipico, anzi come rottura e innovazione nella sequela dei momenti costituenti di nuovo ordine mondiale della storia moderna e contemporanea: Pace di Westfalia, Congresso di Vienna, Conferenze di Parigi-Versailles, negoziati di Bretton Woods e Dumbarton Oaks. Il presente "negoziato" avviene non alla fine o per effetto di una guerra mondiale, ma in presenza di estesi processi di mutamento strutturale, in atto da anni sul pianeta, e per il venir meno della contrapposizione politico-militare fra i blocchi dell'Est e dell'Ovest. Non è dunque la guerra la variabile indipendente del mutamento sistemico internazionale, quella che "sblocca" il sistema, come fino a ieri teorizzato dai politologi delle relazioni internazionali. Al tavolo per la riforma delle Nazioni Unite e per il nuovo ordine mondiale non ci sono infatti né vinti né vincitori bellici. Non si parte né da una vittoria in armi né da un vuoto istituzionale. C'è invece un insieme di principi e norme di riferimento – scritte, precise, parzialmente 'giustiziabili' –, c'è una istituzione, l'Onu appunto, che alla produzione e alla garanzia di tali norme è costitutivamente deputata,

¹⁹ Su questi aspetti v. M. Mascia, *La nuova identità politica del movimento per la pace*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), p. 89 ss.; Idem, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 3, 1992 (1994), p. 39 ss.

²⁰ In argomento v. R. Falk, *L'ordine mondiale tra diritto interstatuale e diritto dell'umanità: il ruolo delle istituzioni di società civile*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992 (1993); A. Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in "Democrazia e diritto", 2-3, 1994, p. 273 ss.; Idem, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, III, 2, 1989, p. 57 ss.

ci sono soggetti – rilevanti ai fini dal “negoziato – che sono molto diversi fra loro quanto a natura costitutiva, interessi perseguiti e modo di comportarsi. A questo negoziato partecipano infatti, pur se con diverso statuto formale e potere contrattuale, attori sia statuali sia interstatuali (Agenzie specializzate delle Nazioni Unite) sia soprannazionali (Parlamento Europeo) sia non statuali. E sono soprattutto questi ultimi, con il loro approccio della “via giuridica e democratica alla pace”, ad asserire la validità del paradigma normativo universale di riferimento. Sicché, c’è un percorso già tracciato per il futuro delle Nazioni Unite, con poco da inventare e molto da elucidare, adeguare e potenziare, soprattutto in termini di strumentazione operativa. Io ritengo che la Carta delle Nazioni Unite, con relativa prassi attuativa, sia effettivamente ineludibile perché dice e prevede tutto o quasi: grandi principi universali, aree d’intervento, soggettualità differenziate (stati, popoli, formazioni sociali, individui), c’è insomma la *Weltanschauung* dell’interdipendenza globale. Siamo in presenza di una “Costituzione mondiale”, formale e materiale, talmente attuale – e la conferma sta nel carico di input che con riferimento ad essa continua a prodursi – da obbligare oggi a trovare i modi e i mezzi per darle attuazione partendo proprio dalla istituzione che ne è all’origine e al centro. D’altro canto sono d’accordo con Marcel Merle²¹ nel ritenere che l’Onu ha una “malformazione congenita”, individuata essenzialmente nell’articolo 2, par. 7, della Carta (dominio riservato degli stati) e nella composizione inegualitaria del Consiglio di sicurezza, sicché i riformatori dovranno profondere molte risorse nella “riparazione” di questa malformazione: ritengo però che ancor maggiori risorse dovranno essere impiegate per far sì che la “protesi” non disturbi la preesistente logica dell’insieme istituzionale dell’Onu.

Quale lo stato dei lavori nel cantiere sul futuro delle Nazioni Unite? *Opus fervet*, verrebbe da dire. Il cantiere è in realtà una fabbrica complessa: c’è un cantiere ufficiale, ce n’è uno ufficioso e un terzo, quello informale, è il cantiere gestito dalle articolazioni del movimento transnazionale di società civile globale.

Nel cantiere ufficiale, funzionante in via principale all’interno del sistema delle Nazioni Unite, operano i governi, sia singolarmente sia attraverso appositi Gruppi di lavoro multilaterali istituiti dall’Assemblea generale, nonché il Segretario generale nella persona di Boutros Boutros-Ghali. Sono operanti, dal 1993 il Gruppo di lavoro a tempo indeterminato (*open ended*) “sulla rappresentatività e l’ampliamento del Consiglio di sicurezza” e, dal 14 settembre 1995, il Gruppo di lavoro, anche questo a tempo indeterminato (ma è previsto che debba consegnare un primo rapporto entro il 14 settembre 1996), “sul rafforzamento delle Nazioni Unite”. Sono due gli aspetti di novità di questo secondo Gruppo: ha una competenza generale, investe cioè l’intero sistema delle Nazioni Unite, ed è tenuto a prendere in considerazione le proposte che provengono sia dagli ambienti governativi e intergovernativi sia dagli ambienti nongovernativi. Oltre che rispondere ad un’esigenza di razionalizzazione, l’istituzione di questo Gruppo attesta anche dell’avvenuto riconoscimento dell’importanza del lavoro progettuale condotto in sede di società civile. Dal canto suo, Boutros Boutros-Ghali è fe-

²¹ V.M. Merle, *Bilan des relations internationales contemporaines*, Paris, Economica, 1995.

condamente attivo nel cantiere ufficiale da quando il Consiglio di sicurezza, riunito al massimo livello di rappresentanza nel gennaio del 1992, gli ha offerto l'occasione di cimentarsi – diagnosticamente, prescrittivamente e a tutto campo – sul terreno della pace e della sicurezza internazionale. Con il rapporto “Un’Agenda per la pace” e successivi Supplementi²², il Segretario generale ha raccolto in pieno la sfida e ha posto perentoriamente gli stati di fronte alle loro responsabilità statutarie. Egli riporta infatti puntigliosamente il suo robusto pacco di proposte di linee operative agli obblighi giuridici espressamente sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e ne fa discendere implicazioni attuative che comportano la graduale affermazione del principio di autorità soprannazionale dell’Onu, com’è del resto nello spirito della Carta, su quello della sovrana eguaglianza degli stati.

Nel cantiere officioso si segnalano in particolare i lavori della “Commissione sul governo globale” e del “Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite”. Questi due organismi sono composti da personalità del mondo della politica e della cultura, i quali hanno canali di comunicazione diretta con gli attori del cantiere ufficiale²³. Il rapporto elaborato dal Gruppo di lavoro indipendente è stato espressamente commissionato da Boutros-Ghali.

Il cantiere informale è quello alimentato dai movimenti e dalle formazioni organizzate di società civile globale, che ho in parte già citati. Si segnalano al suo interno gruppi di ricerca in senso strettamente scientifico, come il Womp (World Order Models Project) e la Fondazione Dag Hammarskjold, e gruppi che uniscono alla ricerca anche la pressione politica di movimento: la Camdun (Campaign for a More Democratic United Nations), l’Infusa, il Movimento Federalista Mondiale, il movimento pacifista italiano col suo “Coordinamento per il 50° anniversario delle Nazioni Unite”²⁴.

Nel cantiere sul futuro delle Nazioni Unite gli approcci correnti sono attualmente tre²⁵.

Il primo è quello che assume che l’Onu debba continuare ad esistere facendo soltanto ciò che *può* fare.

Il secondo approccio assume che l’Onu debba continuare a vivere e migliorare al fine di fare ciò che *deve* in ossequio alla sua Carta e in risposta alle nuove esigenze dell’era dell’interdipendenza globale.

Il terzo approccio assume che l’Onu debba vivere e rigenerarsi mediante la democratizzazione dei suoi organi e dei suoi processi decisionali. È l’approccio che abbiamo chiamato della via giuridica e democratica alla pace.

²² V. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace, with the new Supplement and related UN documents*, New York, United Nations, 1995.

²³ La “Commissione sulla governabilità globale” è co-presieduta da Ingvar Carlsson, ex Primo ministro di Svezia, e da Shridath Ramphal (Guyana), ex Segretario generale del Commonwealth. Il “Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite” è co-presieduto da Moeen Qureshi, ex Primo ministro del Pakistan, e da Richard von Weizsäcker, ex Presidente della Repubblica federale di Germania.

²⁴ Per informazioni su questa costellazione v. D. Archibugi, *Il futuro delle Nazioni Unite*, Roma, Edizioni Lavoro, 1995.

²⁵ Per una diversa tipologizzazione degli approcci, v. in particolare M. Bertrand, op. cit., e G.M. Lyons, *Rethinking the United Nations*, cit.

Il primo approccio, quello che circola più o meno apertamente in certi ambienti governativi (soprattutto negli Stati Uniti e in specie tra i repubblicani), si guarda bene dall'esplicitare in via preliminare l'assunto degli assunti, cioè che quanto l'Onu può fare non dipende dalla sua autonoma volontà, ma da ciò che gli stati ritengono e vogliono che l'Onu possa fare. Detto senza mezzi termini, è l'approccio della strumentalizzazione, dell'"Onu Usa e getta" più che dell'"Onu à la carte". Al cuore di questo approccio sta l'intoccabilità del principio di sovranità degli stati: ne discende che per qualsiasi sviluppo delle Nazioni Unite e soprattutto per le operazioni che comportano l'uso della coercizione materiale occorre "il consenso delle parti" (*the parties consent*).

Il secondo approccio, quello del "deve", non si esime dall'affrontare anche il problema del cosa realisticamente l'Onu "può" fare nel breve e nel medio periodo. Lo fa però disvelando in partenza l'assunto degli assunti cui facevo prima riferimento e ponendo i governi, norme giuridiche alla mano, di fronte ai loro obblighi giuridici. È l'approccio di Boutros Boutros-Ghali, ma anche di stati quali la Nuova Zelanda, il Costa Rica, il Canada, l'Uruguay, la Repubblica Ceca, l'Olanda ed altri. Anche il rapporto della Commissione sulla governabilità globale si rifa a quest'approccio, con un'affermazione che non ammette replica: "Non riteniamo che le Nazioni Unite debbano essere smantellate per aprire la via a una nuova architettura di governabilità globale".

All'interno di questo secondo approccio si registrano due diversi orientamenti: uno più sopranazionale, l'altro più intergovernativo, rispettivamente assunti dalla Commissione sulla governabilità globale e dal Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite²⁶. La principale differenza risiede nel modo di concepire il rapporto tra le variabili della governabilità globale e della governabilità domestica. Per il Gruppo di lavoro indipendente, la governabilità globale è strumentale alla governabilità domestica. Per la Commissione sulla governabilità globale è invece quest'ultima ad assurgere al ruolo di variabile indipendente. Comune ai due orientamenti è l'assunto secondo cui la riforma dell'Onu può e deve essere affrontata, almeno in una prima fase, senza ricorrere alle impegnative procedure di revisione previste dalla Carta. Inoltre, pur con diversa enfasi, ambedue gli orientamenti prendono in considerazione il ruolo politico delle formazioni di società civile. Al riguardo, il titolo del Rapporto della Commissione sulla governabilità globale è già di per sé un 'manifesto', il cui messaggio è: nell'era dell'interdipendenza e dei "global commons", il problema della governabilità va affrontato in ottica "sistemica" e in base alle esigenze di "buon vicinato" fra persone e gruppi umani di ogni parte del mondo. La tesi centrale del rapporto è espressa nelle seguenti affermazioni: "La governabilità globale, che prima veniva considerata con riferimento alle relazioni intergovernative, oggi coinvolge non solo i governi e le istituzioni intergovernative ma anche le organizzazioni non governative (ong), i movimenti civici, le imprese transnazionali, l'accademia e i mass media. L'emergere di una società civile globale, con tanti movimenti che rafforzano un senso di comune solida-

²⁶ V. Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995; Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in Its Half-Century*, New York, Yale Univ.-Ford Foundation, 1995.

rietà, riflette un forte incremento della capacità e della volontà della gente di assumere il controllo della propria vita... La governabilità globale richiede un forte impegno per la democrazia radicata nella società civile... Una speciale responsabilità incombe sul settore nongovernativo. Se le nostre raccomandazioni e quelle provenienti da altre parti sono degne di appoggio, la società civile internazionale deve prevalere sui governi nel prenderle in considerazione. Così facendo, essa assicurerà che 'Noi popoli delle Nazioni Unite' siamo gli strumenti del mutamento molto più estesamente di cinquanta anni fa. I governi possono essere costretti a iniziare il mutamento se la gente lo chiede". Ebbene, come ho prima velocemente illustrato, le punte avanzate della società civile globale stanno chiedendo e proponendo.

Dal canto suo, il Gruppo di lavoro indipendente, per quanto più cauto della Commissione sulla governabilità globale, chiama anch'esso in gioco quelle che definisce "non-state organizations" quali attori indispensabili al processo decisionale delle Nazioni Unite e all'implementazione dei loro programmi. Nell'ultima parte del rapporto c'è l'apertura alla democrazia internazionale genuinamente intesa: "Le Nazioni Unite sono un'organizzazione intergovernativa che ha appena cominciato ad apprezzare la necessità di una più ampia partecipazione al suo lavoro da parte del settore privato e di quello nongovernativo... La questione della rappresentanza popolare deve essere considerata molto seriamente nel futuro delle Nazioni Unite". Tenuto conto dell'approccio per così dire prudentiale dei membri del Gruppo, ci troviamo di fronte ad un'ammissione tanto chiara quanto rivoluzionaria. Quanto a Boutros Boutros-Ghali, in occasione della 47^a Conferenza delle Organizzazioni nongovernative (New York, 20 settembre 1994) afferma: "Noi siamo ben consapevoli oggi che la comunità internazionale si deve ormai considerare non più una società interstatale, ma una società fondamentalmente transnazionale... Le organizzazioni nongovernative sono un elemento fondamentale della rappresentanza del mondo contemporaneo. E la loro partecipazione alle organizzazioni internazionali è, in un certo modo, una garanzia della legittimità politica di queste ultime".

Nel suo insieme, l'approccio riformatore che abbiamo velocemente presentato è di matrice funzionalista. La preoccupazione di fondo, assunta la indispensabilità delle Nazioni Unite, è così riassumibile: poiché coloro che detengono gran parte del potere sono gli stati 'sovrani', li si allarmi il meno possibile, con proposte che siano comunque tali da alimentare un processo di graduale sviluppo della massima Organizzazione mondiale. È implicito, in questo approccio, il credito riposto nello *spill-over* – la "mano nascosta" delle teorie funzionaliste dell'integrazione internazionale –, ovvero in quel meccanismo che consiste nell'automatico debordamento o allargamento delle funzioni e dei poteri di un ente internazionale dall'iniziale ambito di ascrizione.

Il terzo approccio, quello di società civile globale, può anche definirsi come approccio legittimista in senso formale e sostanziale. Si distingue dal secondo approccio, quello del "deve", per il fatto che integra espressamente le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite con le successive norme giuridiche forti, quelle sui diritti umani, che proprio in virtù della Carta sono state poste in essere, e ne fa discendere una gerarchia di principi al cui vertice stanno la eguale dignità di tutte le persone umane e la sovranità originaria dei soggetti individuali e collettivi che compongono la famiglia umana

universale²⁷. È l'approccio che accetta come inevitabile la prescrizione della "protesi" nei riguardi del Consiglio di sicurezza, collocandola però all'interno di una più ampia strategia di rigenerazione del sistema delle Nazioni Unite all'insegna della democrazia. L'originalità di questo terzo approccio, che riporta il discorso dell'ordine mondiale e delle Nazioni Unite ai bisogni vitali delle persone e delle comunità umane, è una rilevante risorsa di potere negoziale per gli attori non statuali nella cantieristica complessiva sul futuro delle Nazioni Unite, la cui spendita non può non mettere in serio imbarazzo i governi, che vedono sottratto all'ambiente – tanto discreto quanto spregiudicato – delle cancellerie e reso "popolare" il tema dell'ordine mondiale e delle relative istituzioni sopranazionali.

Tenuto conto del suo scarso seguito, non ritengo che valga la pena di prendere in considerazione un quarto approccio, quello che assume che l'Onu sia superata e quindi inutile, al termine di una vicenda storica che presenterebbe forti analogie con quella della Società delle Nazioni. È l'approccio che si auto-definisce dell'organizzazione internazionale di terza generazione: reputando non riformabile una Onu con la malformazione congenita costituita dal Consiglio di sicurezza, ritiene che occorra dar vita ad una completamente nuova organizzazione²⁸. Ma è un approccio gratuitamente riduttivo, poiché non tiene conto di importanti elementi quali le assolutamente nuove circostanze storiche in cui l'Onu opera e, soprattutto, ciò che l'Onu ha generato e radicato nei fatti, nelle menti e nelle coscienze: dall'indipendenza politica dei popoli coloniali al diritto internazionale dei diritti umani alla cultura dello sviluppo umano.

3. *Le proposte ufficiali e ufficiose*

All'interno del cantiere ufficiale, l'umore progettuale si può cogliere in dichiarazioni fatte dal Presidente della cinquantesima sessione dell'Assemblea generale, il portoghese Diego Freitas do Amaral, e dal suo predecessore Amara Essy, della Costa d'Avorio. Il primo, al momento di insediarsi nel suo incarico, ha dichiarato di volersi impegnare "a trasformare le Nazioni Unite del 20° secolo nelle Nazioni Unite del 21° secolo". Dal canto suo, Amara Essy esprime la preoccupazione di fondo condivisa da molti governi e cioè che "nulla potrebbe essere più pericoloso che sentire che l'istituzione cui incombe la responsabilità primaria in ordine al mantenimento della pace agisce soltanto come uno strumento al servizio di talune Potenze"²⁹.

Fino a ieri, sull'agenda riformatrice figuravano quattro punti fra loro distinti: il Consiglio di sicurezza; le finanze; le attività per lo sviluppo; l'apparato burocratico delle Nazioni Unite. Ora sta affiorando un punto che diventa trasversale a tutti gli altri: il problema del bilanciamento dei poteri del Consiglio di sicurezza con un accre-

²⁷ V. tra gli altri R. Falk, R. Johansen, S. Kim, *The Constitutional Foundation of World Peace*, cit.; A. Papisca, *I diritti umani come supercostituzione mondiale*, in M. Mascia (a cura di), *Una nuova mondialità per un futuro di pace*, Fiesole, Edizioni Cultura della pace, 1994, p. 129 ss.

²⁸ Cfr. M. Bertrand, *The Third Generation World Organization*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.

²⁹ V. "International Documents Review. The Weekly Newsletter on the United Nations", 25 Sept. 1995.

sciuto ruolo dell'Assemblea generale sullo stesso terreno della pace e della sicurezza. Per quanto riguarda specificamente il Consiglio, nel pertinente Gruppo di lavoro, dopo una prima fase in cui si è parlato prevalentemente di metodo, il lavoro progettuale ha investito la sostanza degli argomenti. Si sono delineati due schieramenti con posizioni tuttora distanti: quello dei paesi occidentali e quello dei non-allineati, il cui Movimento si è riattivato appunto per l'occasione dopo un lungo periodo di inerzia. L'oggetto del contendere riguarda il numero dei membri del Consiglio e il potere di veto: è il problema della rappresentatività e della democraticità – intesa quest'ultima come traduzione del principio di eguaglianza sovrana degli stati – del massimo organo decisionale delle Nazioni Unite. In un documento comune presentato a metà febbraio 1995, i non-allineati, dopo avere ribadito che il potere di veto è contrario allo spirito democratico dell'Onu e deve pertanto essere modificato (senza tuttavia mettere in discussione più di tanto l'istituto del seggio permanente), propongono che il numero dei membri del Consiglio sia portato da 15 a 27, con questa ripartizione per aree o gruppi regionali: 4 ai paesi del gruppo occidentale europeo e americano; 3 al gruppo europeo orientale; 7 al gruppo asiatico; 7 al gruppo africano; 5 al gruppo latino-americano e caraibico.

Dal canto loro, gli occidentali convengono sulla necessità di aumentare il numero dei membri del Consiglio ma, nel loro approccio, la rappresentatività riguarda più la distribuzione del potere che la distribuzione geografica: in sostanza, la preoccupazione principale è che entrino in Consiglio, quali membri permanenti, Giappone e Germania. Lo schieramento occidentale non mette in discussione né la *ratio* né le modalità di esercizio del potere di veto; al suo interno si registrano però differenze di posizione per quanto riguarda l'estensione dello status di membro permanente. In particolare l'Italia, con l'appoggio anche di paesi del Sud del mondo tra i quali l'Egitto, ha avanzato una proposta – da qualcuno definita come “machiavellica”: c'era da aspettarselo³⁰ – intesa a differenziare lo status dei membri del Consiglio in tre categorie: permanenti, semi-permanenti, non-permanenti. I semi-permanenti dovrebbero essere individuati, in ottica di periodica alternanza, all'interno di coppie di stati di media potenza quali Italia-Spagna, Brasile-Argentina, India-Indonesia, Sénégal-Nigeria, ecc.³¹. Gli Stati Uniti non hanno ancora presentato una loro proposta organica, ma sostengono l'ingresso in Consiglio della Germania e del Giappone ed eventualmente – e su questo c'è il consenso esplicito della Germania – anche del Brasile, dell'India e della Nigeria.

Per il Consiglio di sicurezza la Commissione sulla governabilità globale delinea un processo riformatore articolato in due fasi, rispettivamente fino al 2005 e dopo questo termine. Nella prima fase, il numero dei membri permanenti si allargherebbe ad altri cinque paesi così ripartiti: 2 tra quelli industrializzati, 1 tra quelli africani, 1 tra quelli asiatici, 1 tra i latino-americani. Il numero dei non permanenti verrebbe elevato

³⁰ V. “International Documents Review”, cit. 22 Sept. 1995.

³¹ V. a cura del Ministero Affari Esteri, il documento preparato per il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla questione dell'equa rappresentatività e dell'ampliamento del Consiglio di sicurezza: “Italy. Una proposta per l'ampliamento del Consiglio di sicurezza” (1994).

di altre tre unità. Complessivamente, si passerebbe dagli attuali 15 a 23 membri. Il potere di veto dovrebbe essere limitato, per accordo generale, a pochi casi eccezionali. Nella seconda fase, verrebbe abolito il potere di veto e si procederebbe alla revisione della composizione del Consiglio.

Le proposte del Gruppo di lavoro indipendente sono sostanzialmente identiche. I membri permanenti passerebbero da 5 a 10, quelli non permanenti da 9 a 13. Il potere di veto dovrebbe essere riservato soltanto alle questioni relative al *peace-keeping* e al *peace-enforcing*. La differenza rispetto alla Commissione risiede nella cadenza dei tempi per così dire di transizione verso una riforma ulteriore e definitiva del Consiglio: per il Gruppo indipendente bisognerebbe attendere l'anno 2050.

Col suo Rapporto "Un'Agenda per la pace", Boutros-Ghali ha messo, come si usa dire, una serie di "paletti" all'attuale dibattito riformatore sul Consiglio di sicurezza. Egli dice cosa l'Onu, e il Consiglio di sicurezza in specie, devono fare, ponendo il problema della riforma in termini di adeguamento dell'organo alla funzione. Guardando alla prassi delle Nazioni Unite in materia di operazioni di *peace-keeping* – una prassi necessariamente surrogatoria rispetto a quanto disposto dal non ancora implementato articolo 43 e ss. della Carta –, il Segretario generale enuncia una più articolata tipologia di queste operazioni distinguendo tra *peace-keeping*, *preventive diplomacy*, *peace-making* e *peace-building*. L'obiettivo che Boutros-Ghali si prefigge di conseguire è duplice. Il primo, il più esplicito, è di avvicinare alla fattispecie del *peace-keeping*, per quanto riguarda la struttura di gestione e lo spirito informatore, le operazioni di imposizione armata della pace, quelle che comportano, tra l'altro, il superamento del principio del consenso delle parti in conflitto, l'intervento in conflitti maggiori, l'uso di armi pesanti al di là degli scopi di autodifesa del personale delle Nazioni Unite. Insomma, l'intento è di trasfondere anche negli interventi armati che vanno al di là degli obiettivi della mera interposizione, la valenza essenzialmente politica e non-belligera delle operazioni di *peace-keeping*. Il secondo obiettivo, anche questo ad alta valenza strategica, è di ottenere dagli stati la messa a disposizione di contingenti militari di rapido impiego (*stand-by units*), da utilizzare su richiesta del Consiglio di sicurezza e sotto il comando del Segretario generale. Le operazioni condotte con l'impiego di queste "unità", almeno in una prima fase, devono intendersi quali misure provvisorie adottate ai sensi dell'articolo 40 della Carta, ma preludono chiaramente alla implementazione di quanto disposto dall'articolo 43 per la costituzione di una forza militare permanente delle Nazioni Unite. Qualora gli stati si decidessero – ma questo non potrà avvenire che sotto pressione popolare – a stipulare i previsti accordi speciali con il Consiglio di sicurezza, si troverebbero a fare i conti col "precedente" della prassi dei contingenti militari *stand-by* impiegati sotto la direzione sopranazionale del Segretario generale nel rispetto di principi politici, non di principi belligeri: come dire, nell'ottica dell'imparziale ristabilimento dell'ordine violato e del costante rispetto della legge internazionale, non della distruzione del 'nemico' e della *debellatio* di uno stato (governo, territorio, popolazione). Insomma, puntando sul *fait accompli* il Segretario generale si propone di aprire la via istituzionale per la conversione delle iniziative militari delle Nazioni Unite da operazioni belliche in operazioni di polizia internazionale. Sia nella "Agenda per la Pace" sia nei Supplementi, il Segretario generale chiama in gioco anche le Ong. E queste già rispondono all'appello, sia cimentandosi in corsi di formazione

all'esercizio di ruoli di assistenza umanitaria e di *peace-building* – per i quali Boutros-Ghali più specificamente, ma non esclusivamente, le interpella – sia legittimando l'approccio del *fait accompli* del Segretario generale mediante iniziative di riflessione puntuale sul tema della “polizia internazionale”. Così, si approfondisce e si amplia la riflessione già avviata nei riguardi della cosiddetta ingerenza umanitaria: le Ong fiutano il nuovo e cercano di chiarire concetti e percorsi d'azione, profittando anche del vecchio vizio delle diplomazie statuali di speculare sulle ambiguità e le incertezze del passaggio dal vecchio al nuovo.

La strategia funzionalista di alto profilo di Boutros-Ghali – è un “passo dopo passo” piuttosto veloce ... – trova ampio riscontro in quelle parti dei Rapporti della Commissione sulla governabilità globale e del Gruppo di lavoro indipendente che sono dedicate alle operazioni di pace delle Nazioni Unite comportanti l'impiego del militare. La Commissione recepisce in pieno il principio del comando sopranazionale asserendo che “the integrity of the United Nations command should be respected”, quindi si allo schema “sopranazionale” di intervento delle Nazioni Unite, no a quello palesemente “multinazionale” come nel Golfo o a quello ambiguamente “sopra-multinazionale” come in Somalia. Essa propone pertanto di costituire una “United Nations Volunteer Force” di 10.000 unità, assegnandole compiti a metà strada fra la corrente prassi del *peace-keeping* e la preconizzata prassi del *peace-enforcing* ai sensi del Cap. VII della Carta. In via transitoria, questa Forza permanente sarebbe qualcosa di più unitariamente strutturato delle *stand-by units* e qualcosa di meno statutariamente impegnativo della forza militare prevista dall'articolo 43.

Anche il Gruppo di lavoro indipendente raccoglie la proposta di Boutros-Ghali per la messa a disposizione dell'Onu di contingenti nazionali, li considera un passo importante in vista della costituzione di una forza armata permanente delle Nazioni Unite e specifica i contenuti e le circostanze dell'impiego di quest'ultima. A parere del Gruppo, i conflitti nei quali l'Onu può e deve intervenire militarmente devono essere di tipo interno, diciamo intra-statale; ci deve essere un chiaro mandato del Consiglio di sicurezza; ci deve essere la chiara volontà degli stati di adempiere a tale mandato e quindi di fornire uomini e mezzi; il comando deve essere sopranazionale, cioè direttamente assunto dall'Onu “sotto la direzione quotidiana del Segretario generale”. Inizialmente composta di 10.000 volontari, reclutati dalle Nazioni Unite e addestrati in apposite strutture delle stesse, questa forza permanente avrebbe un ventaglio di compiti, tra cui quelli di stabilire tempestivamente la presenza dell'Onu in territori investiti da conflitti, garantire l'incolumità del personale delle Nazioni Unite e l'agibilità di aeroporti e corridoi umanitari, nonché limitare l'espandersi del conflitto. Per i casi di conflitti inter-statali e a fronte di una *major aggression*, il Gruppo ipotizza due tipi di intervento delle Nazioni Unite, a schema rispettivamente sopranazionale e multinazionale: 1) se gli stati membri sono effettivamente disposti a conferire truppe e denaro all'Onu, allora questa assume la gestione diretta dell'operazione militare: il Consiglio di sicurezza delibera il mandato complessivo specificando “gli obiettivi della missione e i termini della pace” e crea una Autorità militare *ad hoc* la quale a sua volta nomina un comandante; sia l'Autorità sia il comandante dovranno agire sotto costante controllo del Consiglio di sicurezza; 2) qualora non sussista la volontà politica di cui alla prima ipotesi, si segue la via intergovernativa e multinazionale: il Consiglio di sicurezza defi-

nisce obiettivi e limiti dell'intervento e autorizza uno stato, un gruppo di stati o una organizzazione regionale – ai sensi delle disposizioni del Cap. VIII della Carta – a condurre l'operazione sotto il loro comando.

Gli altri organi delle Nazioni Unite sui quali si è finora appuntata l'attenzione propositiva sono il Consiglio economico e sociale (Ecosoc) e l'Assemblea generale.

Per quanto riguarda il primo, la Commissione sulla governabilità globale privilegia i contenuti e la funzionalità più che la struttura organizzativa e preconizza l'avvio di un "global forum", che sia capace di esercitare leadership in campo economico, sociale e ambientale e sia allo stesso tempo più rappresentativo del Gruppo dei 7+1 paesi industrializzati e delle stesse istituzioni di Bretton Woods. L'organo permanente del "global forum" dovrebbe essere un Consiglio di sicurezza economica, le cui riunioni dovrebbero tenersi ad alti livelli di rappresentanza dei governi. L'attuale Consiglio di amministrazione fiduciaria, in via di estinzione per il venir meno della ragione storica della sua esistenza, dovrebbe funzionalmente riconvertirsi alla gestione dei "beni globali" e quindi esercitare una sorta di amministrazione fiduciaria dell'intero pianeta. Quanto all'Assemblea generale, questa dovrebbe restare un organo intergovernativo, tenere sessioni sia generali che "tematiche" ed esercitare "autorità di bilancio". Nella stessa sede dell'Assemblea generale e su convocazione di questa, dovrebbe aver luogo annualmente un "Foro di Società Civile", composto di rappresentanti di organizzazioni nongovernative da accreditarsi presso la stessa Assemblea generale come "Civil Society Organizations" (CSO, sigla sostitutiva di Ong). La Commissione propone inoltre di istituire un Consiglio delle petizioni, organo collegiale composto da 5 a 7 persone indipendenti, col compito di trattare le petizioni che individui e gruppi potrebbero indirizzare al Segretario generale, al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale, e di fare raccomandazioni a questi organi.

Il Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite condivide con la Commissione sulla governabilità globale la proposta intesa a sopprimere l'Ecosoc, all'interno però di una visione che concepisce la (nuova) Onu come il sistema dei "3 Consigli + Assemblea generale". Il Gruppo propone che, in aggiunta al Consiglio di sicurezza, vengano istituiti un Consiglio Economico e un Consiglio Sociale, composto ciascuno di 23 membri – rappresentanti di stati –, con funzioni di impulso, coordinamento e integrazione delle attività delle Nazioni Unite (e quindi anche delle Agenzie specializzate) in campo economico e sociale: dai trasferimenti di capitali alla cooperazione allo sviluppo alla protezione dei diritti umani. Questi due Consigli, ciascuno coadiuvato da un ristretto Comitato consultivo di esperti, dovrebbero agire all'interno di una strategia denominata "Alleanza globale per lo sviluppo sostenibile" (ritorna, in sostanza, l'idea del "forum globale") e agire in spirito di partnership con le Ong e le altre strutture di società civile. L'Assemblea generale dovrebbe rimanere una assemblea di stati: a giudizio prudente del Gruppo, essa "non è un parlamento del mondo", ma il "locus of global opinion", che dovrebbe essere costantemente informato dal Consiglio di sicurezza nelle materie attinenti a pace e sicurezza e continuerebbe a convocare le grandi Conferenze mondiali delle Nazioni Unite. Il Gruppo si preoccupa anche del Segretario generale, inteso come il coordinatore-capo del sistema delle Nazioni Unite: egli "deve incarnare agli occhi del mondo i principi e gli ideali della Carta delle Nazio-

ni Unite”³². Si preconizza quindi per esso una più marcata funzione direttiva e di rappresentanza *ad intra* e *ad extra* delle Nazioni Unite.

Proposte interessanti vengono avanzate allo scopo di togliere l’Onu dalla morsa della precarietà finanziaria in cui versa endemicamente. Boutros-Ghali avanza l’idea di una tassa sui viaggi internazionali direttamente esigibile dall’Onu. Il Gruppo indipendente sul futuro delle Nazioni Unite sostiene che l’Onu deve avere una ulteriore “fonte di reddito affidabile” rispetto ai contributi ordinari degli stati, da alimentare con “una sorta di imposta sull’utilizzazione dei beni globali” e propone anche che il Fondo Monetario Internazionale crei dei “Diritti speciali di prelievo” specificamente finalizzati al sostegno dell’Onu. Nella stessa direzione si esprime la Commissione sulla governabilità globale, asserendo che il tempo è maturo perché ci si accordi su una “tassazione globale” destinata a fornire servizi al “global neighborhood”: i prelievi dovrebbero avvenire sull’uso delle risorse globali (viaggi aerei e marittimi, utilizzazione delle aree di pesca oceaniche, ecc.) e ci dovrebbe essere una tassa sulle transazioni di valuta estera.

4. *Le proposte di società civile globale*

Dunque, nel futuro delle Nazioni Unite c’è anche qualcosa di analogo al “battere moneta” che, unito alla funzione di fare le leggi (ciò che in gergo internazionale si chiama *standard setting* e che per l’Onu significa produrre Dichiarazioni e convenzioni giuridiche internazionali, in particolare nel campo dei diritti umani), di farle applicare per via giudiziaria (sul terreno del diritto internazionale penale ci sono le epifanie forti dei Tribunali penali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e il Rwanda), di usare la coercizione materiale con l’uso anche del militare, prospetta per l’Onu sviluppi di vera e propria statualità sopranazionale. Certamente, i governi sono consapevoli del mutamento strutturale che subirebbe automaticamente la loro collocazione nel sistema internazionale in virtù della riforma delle Nazioni Unite: è pertanto facile prevedere che molti di essi resisteranno a questa prospettiva. Ragion per cui la Commissione sulla governabilità globale avverte, come prima ricordato, che “la società civile internazionale deve prevalere sui governi” e che questi “possono essere costretti a iniziare il mutamento se la gente lo chiede”. Assume quindi rilievo, come variabile indipendente, la “massa critica” di pressione costituita dalle strutture che confluiscono nell’alveo del movimento culturale, sociale e politico di società civile globale. È il tema, già accennato, del processo di riforma dell’Onu come momento costituente di nuovo ordine mondiale e della collegata *constituency* popolare.

Il salto di qualità nella cultura politica delle Ong e dei movimenti solidaristici transnazionali è tanto più rilevante se si considera che questi stanno conducendo la sfida direttamente al ‘regime’ del sistema della politica mondiale e non più, separatamente, a questo o quel suo aspetto funzionale, si tratti di cooperazione allo sviluppo o

³² V. *The United Nations in Its Half-Century*, cit.

di ambiente o di diritti umani civili e politici o di condizione della donna, ecc. Mentre finora, avvalendosi dello status consultivo, l'azione politica delle Ong è stata condotta per via di "incuneamento interstiziale"³³, il cimento nella riforma delle Nazioni Unite sta collocando le Ong per così dire nella piazza e non nelle vie adiacenti della politica mondiale, con una forza che discende soprattutto dal fatto di adottare un approccio che nessun altro ambito politico, ufficiale o ufficioso che sia, ha ancora adottato: quello "organico" della democrazia internazionale legata al paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Diciamo che l'originalità dell'approccio, che riporta il discorso dell'ordine mondiale e delle Nazioni Unite ai bisogni vitali delle persone e delle comunità umane rendendone accessibile ai più la conoscenza, è una rilevante risorsa di potere. È di tutta evidenza che questo fatto sottrae all'ambiente discreto delle cancellerie e rende "popolare" il tema dell'ordine mondiale e delle relative istituzioni.

Per il mondo dell'associazionismo, il "deficit democratico" si pone al centro della riflessione sul futuro delle Nazioni Unite e la via maestra della riforma è quella della democratizzazione³⁴. I termini in cui viene posto non sono quelli in cui lo hanno finora posto i governi, in particolare quelli del Sud, che intendono per democrazia internazionale quella procedura di voto che traduce, in seno agli organi internazionali, il principio della sovrana eguaglianza degli stati secondo la formula "one country, one vote". Questa rivendicazione è in particolare avanzata nei confronti del Fondo Monetario, della Banca Mondiale e del Consiglio di sicurezza.

La democrazia internazionale cui fa invece riferimento la società civile globale è democrazia nella sua accezione propria, quella di potere di popolo in quanto soggetto originario e distinto rispetto allo stato, cioè: legittimazione popolare diretta dei principali organi delle istituzioni internazionali (democrazia rappresentativa), partecipazione ai loro processi decisionali, autogestione in virtù del principio della libertà di espressione, associazione e organizzazione. La riflessione e il movimento per la democrazia internazionale precedono la riflessione sulla riforma delle Nazioni Unite, sicché è venuto spontaneo alle Ong affrontare quest'ultima *sub specie* democratica ed elaborare proposte puntuali per l'Assemblea generale oltre che per il Consiglio di sicurezza e altri organi. L'approccio di società civile globale può così riassumersi. Se l'Onu è quella istituzione che deve far leggi, usare gli strumenti della coercizione materiale ed esigere tasse e prelievi internazionali, se cioè è destinata ad essere una struttura di governo sopranazionale, essa deve avere almeno un organo i cui membri siano direttamente scelti e quindi legittimati dai "popoli delle Nazioni Unite" e le delegazioni nazionali in tutti gli altri suoi organi devono essere più rappresentative.

³³ V. in tema A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Franco Angeli, 1995 (5ª ed.).

³⁴ L'obiettivo della democratizzazione dell'Onu figura anche nei documenti del Foro mondiale delle Ong, tenutosi a Vienna, nel giugno 1993, in concomitanza con la Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani: v. al riguardo Bollettino "Archivio pace diritti umani", 3/1993. Per un aggiornamento delle proposte di società civile, v. i documenti di lavoro "Quattro progetti per l'Onu" utilizzati a Perugia durante il Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'Onu e l'Assemblea mondiale dei popoli "L'Onu dei popoli": il testo è nella rivista della Regione Umbria "UmbriaRegione", settembre 1995, numero speciale "Marcia per la pace Perugia-Assisi: Noi popoli delle Nazioni Unite", p. 65 ss.

Per quanto riguarda i poteri dell'Onu, essi vengono considerati in funzione di una governabilità globale da esercitarsi lungo il *continuum* spaziale che ha come poli istituzionali la città e l'Onu, secondo il principio di sussidiarietà. Questo è interpellato in funzione del soddisfacimento, nella condizione storica dell'interdipendenza mondiale, di quei bisogni vitali delle persone e delle comunità che la legge internazionale scritta riconosce come diritti umani fondamentali. I compiti principali affidati all'Onu sono quelli di garantire l'ordine pubblico mondiale e di tutelare tutti i diritti umani. Per l'esercizio dei primi si chiede che l'Onu abbia il monopolio della coercizione materiale, da usare a fini diversi da quelli della guerra, e che la risoluzione dei conflitti avvenga in via preventiva con procedure e mezzi non violenti. In questa materia, la società civile globale insiste perché l'Onu abbia il potere di imporre il disarmo generale e di controllare la produzione e il commercio soltanto di quelle armi che rispondono obiettivamente alle esigenze di pubblica sicurezza interna e internazionale.

Per quanto riguarda l'area dei diritti umani, si riconosce all'Onu: a) il potere di legiferare in materia e soprattutto di mettere ordine nell'insieme degli strumenti giuridici internazionali attualmente in vigore; b) di controllare l'applicazione del nuovo diritto internazionale potenziando l'apparato organizzativo sopranazionale costituito dai 6 Comitati preposti all'implementazione di altrettante Convenzioni giuridiche internazionali³⁵, dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, dal Centro delle Nazioni Unite per i diritti umani, dalla Commissione dei diritti dell'uomo, dalla Sotto-commissione per la prevenzione della discriminazione e per la tutela delle minoranze, dalla Commissione sulla condizione della donna, dai servizi a disposizione dei Rapporteurs speciali; c) di ampliare la sfera delle garanzie sopranazionali: i) estendendo la procedura della "comunicazione individuale" dal campo dei diritti civili e politici a quello dei diritti economici, sociali e culturali; ii) introducendo la procedura della "comunicazione collettiva" per i diritti dei popoli fin qui formalmente riconosciuti (all'esistenza, all'identità culturale, all'autodeterminazione, alla disponibilità delle risorse naturali del territorio d'insediamento); iii) istituendo senza indugi la Corte penale internazionale permanente; iv) rendendo obbligatoria la competenza della Corte internazionale di giustizia ed estendendo il diritto di ricorso anche agli individui; v) istituendo una Corte mondiale dei diritti umani quale foro di ultima istanza rispetto ai Tribunali internazionali e alle Corti regionali dei diritti umani; vi) predisponendo appropriate forme di controllo di legittimità degli atti del Consiglio di sicurezza.

È di tutta evidenza che, giocando la carta del diritto internazionale dei diritti umani quale ordinamento che contiene principi di *ius cogens*, le formazioni di società civile stanno nonviolentemente intrappolando gli stati dentro un teorema – quello appunto della legalità democratica internazionale – che non ammette alternative già in una prospettiva di breve periodo: l'Onu ha generato il (nuovo) diritto interna-

³⁵ Le Convenzioni giuridiche internazionali sono: il Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione contro la discriminazione razziale; la Convenzione contro la discriminazione nei riguardi delle donne; la Convenzione contro la tortura e altri atti inumani, crudeli o degradanti; la Convenzione sui diritti dei bambini.

zionale dei diritti umani; gli stati lo hanno ratificato e fatto entrare in vigore riconoscendo all'Onu un generale potere di monitoraggio e un embrionale (ma non insignificante) potere giurisdizionale; gli stati sono dunque essi stessi costretti a subire le conseguenze di questo stato di cose adeguando sia i loro ordinamenti interni sia la loro condotta esterna, pena la loro delegittimazione in ambito interno e internazionale. Gli attori transnazionali della solidarietà, sempre più numerosi, incalzano perché così sia.

Per ciò che concerne l'area dell'economia e delle questioni sociali, il movimento di società civile globale riconduce ormai tutto alla strategia dello "sviluppo umano" la quale, come noto, è saldamente ancorata al paradigma dei diritti umani individuali e collettivi. La domanda di fondo è che, ora che è stata messa a fuoco la (buona) teoria, si passi alla programmazione puntuale e alla messa in opera di politiche mondiali per la salvaguardia dell'ambiente naturale, per un'equa disciplina dei flussi migratori, per il sostegno alle economie povere, ecc. Uno dei punti forti dell'approccio di società civile alla riforma delle Nazioni Unite sta nella contestazione radicale delle istituzioni di Bretton Woods³⁶ e nella richiesta che venga istituito un Consiglio di sicurezza economica e per lo sviluppo umano, sulla traccia indicata dai Rapporti annuali dello Undp. Su questo terreno, sono evidenti le affinità propositive con la Commissione sulla governabilità globale e anche con il Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite. Per l'immediato, si chiede che anche il Fondo Monetario e la Banca Mondiale rendano periodicamente conto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, attraverso l'Ecosoc, dei loro programmi e del loro operato, come d'altronde fanno le altre Agenzie specializzate.

Per quanto attiene specificamente al futuro dei tre principali organi delle Nazioni Unite – Assemblea generale, Consiglio di sicurezza e Segretario generale –, dal mondo dell'associazionismo vengono queste proposte.

L'attuale Assemblea generale deve continuare ad operare quale organo di stati, ma dovrà venire affiancata da una seconda Assemblea composta di rappresentanti dei "popoli delle Nazioni Unite"³⁷. Per la composizione e la messa in opera di questa si ritiene debba essere scartata la via della revisione della Carta e debba invece farsi ricorso all'articolo 22 estensivamente interpretato. Mentre fino a poco tempo fa si pensava ad una struttura elettiva in via diretta, oggi sta prendendo corpo la proposta intesa a seguire l'*iter* percorso per l'elezione diretta del Parlamento europeo: si dovrebbe cominciare con una Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali (dunque, organo elettivo di secondo grado), per arrivare, in un secondo momento, al Parlamento delle Nazioni Unite mediante l'elezione diretta dei suoi membri. Si avanza anche l'ipotesi, per la fase iniziale, che la seconda Assemblea

³⁶ Il Tribunale Permanente dei Popoli ha emesso "sentenze" contro le politiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale: v. testo in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 1, 1989, p. 135 ss.

³⁷ V. sul punto D. Heinrich, *Per una Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite*, cit. Per le prime riflessioni scientifiche su questo tema v. soprattutto J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980; M. Nerfin, *The Future of the United Nations System. Some Questions on the Occasion of an Anniversary*, in "Development Dialogue", Nyon, IFDA, 1985.

generale sia composta dai rappresentanti delle Ong con status consultivo³⁸. A conclusione sia del Forum internazionale "per la democratizzazione e la riforma dell'Onu" sia dell'Assemblea "L'Onu dei popoli" prima ricordati, è stata presa in considerazione anche la proposta della Commissione sulla governabilità globale per la convocazione, a cadenza annuale, di un Forum mondiale di società civile alla vigilia delle sessioni ordinarie dell'attuale Assemblea generale.

Come accennato, la società civile si fa assertrice, per il breve periodo, anche di una più rappresentativa composizione delle delegazioni degli stati nell'Assemblea generale e negli altri organi: la proposta è di rendere tripartite le delegazioni nazionali, con la partecipazione di rappresentanti, oltre che degli esecutivi, anche dei parlamenti e del mondo dell'associazionismo.

Nei confronti del Consiglio di sicurezza le formazioni di società civile si dimostrano sospettose, non assumono però la posizione di radicale rifiuto che hanno nei confronti del Fondo Monetario e della Banca Mondiale. C'è sicuramente, da sempre, il rifiuto del potere di veto, però di recente si registrano posizioni più articolate nel senso che si chiede per l'immediato non l'abolizione, ma la sospensione dell'esercizio del potere di veto nelle materie che attengono alla difesa dei diritti umani e alle questioni di assistenza umanitaria. Si chiedono inoltre una maggiore rappresentatività geografica nella composizione del Consiglio, la composizione tripartita delle delegazioni degli stati come per l'Assemblea generale nonché l'estensione della prassi dello status consultivo anche nelle materie riguardanti pace e sicurezza.

Il Segretario generale è un organo che è diventato popolare nel mondo dell'associazionismo soprattutto in virtù degli innovativi rapporti "Un'Agenda per la Pace" e "Un'Agenda per lo sviluppo" e delle ferme prese di posizione di Boutros-Ghali nei confronti degli stati, in particolare dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Piacciono evidentemente la franchezza, la precisione, la determinazione e una certa rudezza di tratto del Segretario generale: doti, queste, molto poco diplomatiche. Nessuno avrebbe scommesso su questo *feeling* quando Boutros-Ghali assunse l'incarico³⁹. L'atteggiamento delle formazioni di società civile globale attesta di un dato molto importante: che si sa andare al di là delle campagne anti-Onu e Onu-capro espiatorio e si sanno leggere, anche tra le righe, i rapporti e i discorsi del Segretario generale. L'attenzione per la persona e l'ufficio del Segretario generale fa scaturire, tra le altre, anche la proposta intesa a coinvolgere le Ong nella sua nomina. Anche per allentare la morsa del Consiglio di sicurezza in questa procedura – può infatti essere esercitato il potere di veto –, si propone che le Ong partecipino alla designazione della rosa dei candidati al posto di Segretario generale. Anche questa proposta rientra nella strategia di democratizzazione della massima Organizzazione mondiale. È dato prevedere che già in occasione del rinnovo della carica nel 1996, la popolarità di cui gode Boutros-Ghali nel mondo delle Ong avrà il suo peso nei giochi all'interno del Consiglio di sicurezza e

³⁸ V.M. Mascia, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, cit., p. 71.

³⁹ Per un efficace profilo 'caratteriale' di Boutros Boutros-Ghali, v. S. Meisler, *Dataline U. N.: A New Hammaraskjold?*, cit.

dell'Assemblea generale e potrebbe incoraggiare quei governi che sono propensi ad impegnarsi ad oltranza per la rielezione dell'attuale Segretario generale.

La posizione della Chiesa Cattolica nei riguardi dell'Onu, espressa dai Papi Giovanni XXIII, Paolo VI e Giovanni Paolo II, è perfettamente consonante con l'approccio di società civile globale che definiamo della "via giuridica e democratica alla pace". Nel discorso pronunciato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 5 ottobre 1995⁴⁰, Giovanni Paolo II, ricordando che la Santa Sede "è stata sin dagli inizi convinta sostenitrice degli ideali e degli scopi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite" dichiara che la sua parola "s'unisce volentieri alla voce di quanti vedono nell'Onu la speranza di un futuro migliore per la società degli uomini". Egli collega il futuro dell'Onu a quello che chiama il "movimento mondiale" dei diritti umani, innescato e alimentato dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, "che resta una delle più alte espressioni della coscienza umana nel nostro tempo" e alla quale "uomini e donne convinti e coraggiosi si sono richiamati per dare forza alle rivendicazioni di una più intensa partecipazione alla vita della società". E traccia l'identikit dell'Onu come di uno "strumento di sintesi e coordinamento della vita internazionale" e di un "centro morale" che aiuta a "sviluppare la comune coscienza di essere, per così dire, una famiglia di nazioni". Il Papa, lungi dal mettere in discussione – neppure velatamente – la validità dell'Onu, ne esalta "il compito storico, forse epocale, di favorire il salto di qualità della vita internazionale, non solo fungendo da centro di efficace mediazione per la soluzione dei conflitti, ma anche promuovendo quei valori, quegli atteggiamenti e quelle concrete iniziative di solidarietà che si rivelano capaci di elevare i rapporti fra le nazioni dal livello 'organizzativo' a quello per così dire 'organico', dalla semplice 'esistenza con' alla 'esistenza per' gli altri". Papa Wojtyła ribadisce la validità della Carta delle Nazioni Unite per quanto riguarda fini e principi, vedendo in questa "la strada maestra che deve essere percorsa fino in fondo, anche con opportune modifiche, se necessario, del modello operativo delle Nazioni Unite, per tenere conto di quanto avvenuto in questo mezzo secolo". Questo intervento suona palesemente come una forte legittimazione della "idea" dell'Onu e quindi della sua ragion d'essere.

4. La "dote personale" dell'Onu

Quale prognosi sulle condizioni di salute delle Nazioni Unite, il soggetto istituzionale al centro del cantiere riformatore? Sono veramente critiche? È proprio vero che il suo futuro dipende *esclusivamente dagli altri*, si chiamino stati o formazioni di società civile globale, oppure c'è un potenziale di vita endogeno all'Onu tale da costringere questi altri ad aiutare il paziente?

Più che di paziente, però, nel nostro caso parlerei di minorenne. Effettivamente, l'Onu appare come un minore nei confronti dei più forti dei suoi stati membri, i

⁴⁰ Il testo integrale è nel quotidiano "Avvenire" del 6 ottobre 1995, pp. 4-5.

maggiorenni della situazione. Ma con una duplice peculiarità. La prima è che, diversamente dal minore che deve raggiungere la maggiore età per automaticamente affrancarsi dalla tutela, l'Onu può in qualsiasi momento trovarsi in questa condizione. La seconda è che l'Onu, come entità distinta dagli stati che la compongono, non è una cornice, ma ha qualcosa di proprio o di endogeno, una sorte di dote personale, che ha accumulato nei trascorsi decenni e che potrebbe far scattare in modo accelerato i tempi della maggiore età indipendentemente dalla volontà di *tutti* i suoi membri. La condizione perché questa "dote" renda è che essa sia conosciuta quanto più estesamente possibile. Ed è quanto sta avvenendo: il fatto stesso che non si metta in discussione la sopravvivenza dell'Onu è rivelatore di questa realtà profonda dello "endogeno Onu".

Nei trascorsi cinquant'anni di minore età, immersa nella lunga notte del bipolarismo, l'Onu non è rimasta congelata e neppure ha funzionato in via per così dire marginale rispetto al grande corso della politica internazionale. Soprattutto in alcuni settori l'Onu ha operato creativamente, con incidenza strutturale sul divenire del sistema delle relazioni internazionali, ha lavorato insomma per il futuro. Mi riferisco in particolare alle aree della decolonizzazione, della soggettualità non statale, dello sviluppo, dei diritti umani.

a) L'Onu ha promosso e gestito il processo di decolonizzazione esercitando funzioni di levatrice e nutrice dei paesi di nuova indipendenza, col risultato di avere immesso nel sistema internazionale più del doppio dei soggetti statuali esistenti nel 1945. Questo ampio processo ha avuto effetti non soltanto quantitativi su quella parte del sistema internazionale che D.Easton definisce "comunità politica". I nuovi stati hanno infatti posto il problema di una nuova divisione del lavoro politico internazionale riversando aspettative, domande e legittimazione proprio sull'organizzazione sopranazionale che ha consentito loro di nascere e di avere uno statuto di cittadinanza, quanto meno formale, nel sistema politico internazionale. Ed ecco la "dote Onu": i figli alimentano le funzioni, e quindi la ragion d'essere, della madre asserendo continuamente di averne bisogno. La partecipazione all'Onu e alle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite costituisce infatti parte essenziale della politica estera di tutti i paesi del Sud mondo, non soltanto di quelli del Movimento dei non-allineati.

b) In virtù dell'articolo 71 del suo Statuto e del conseguente riconoscimento *funzionale* delle organizzazioni nongovernative, l'Onu ha esercitato nei confronti di questi soggetti non statuali un ruolo per certi aspetti analogo a quello esercitato nei riguardi dei paesi di nuova indipendenza, cioè di liberazione di nuova soggettualità politica, con un impatto di mutamento sul sistema della politica mondiale forse ancora maggiore, dal punto di vista strategico, del precedente. Con la conseguenza che la divisione del lavoro politico internazionale non è più, oggi, soltanto fra gli stati e fra il livello domestico e il livello internazionale, ma anche fra soggetti statuali, soggetti interstatali e soggetti nonstatali. Ong e movimenti rappresentativi di società civile globale sono portatori di domanda politica internazionale, esercitano funzioni politiche. Diciamo pure che, attraverso l'abilitazione delle Ong all'esercizio dello status consultivo e ponendo così il presupposto storico della distinzione fra "governanti" e "governati" nel sistema internazionale – fino a ieri c'erano solo governanti, ciascuno *superiorem non recognoscens* –, l'Onu ha dato esca alla rivoluzione democratica globale. L'impatto, oltre che sulla "comunità politica" del sistema, è evidentemente anche, e in misura cre-

scente, sul "regime" del sistema internazionale: principi, norme, strutture d'autorità. Le Ong, soprattutto nella ricorrente prassi delle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite, dimostrano di essere effettivamente capaci di mobilitare le "masse transnazionali". Si pensi anche alla vicenda degli esperimenti nucleari francesi e a ciò che dimostra di poter fare l'associazionismo, con *Greenpeace* in testa e numerosissimi governi al seguito: l'*entendence suivra*, verrebbe spontaneo di parafrasare. Insomma, le organizzazioni di società civile sono il Cavallo di Troia dentro il sistema delle Nazioni Unite. E come i "nuovi" paesi, anche le Ong difendono l'Onu, ne denunciano i condizionamenti e le strumentalizzazioni di marca intergovernativa e statocentrica, vogliono futuro per l'Onu mediante la terapia della rigenerazione democratica: da Onu degli stati a Onu dei popoli.

c) Nello specifico settore dello sviluppo, l'Onu è pervenuta a elaborare la dottrina dello "sviluppo umano", col contributo di intellettuali di paesi del Sud e sotto la spinta dell'esperienza solidarista accumulata dalle Ong del Nord. Il risultato è tanto più significativo se si pensa che l'Onu ha dovuto affrancarsi dall'iniziale ipoteca del modello di sviluppo inteso come crescita quantitativa e secolarizzazione. Le ricadute si fanno già sentire: l'istanza della dimensione umana ha messo a nudo la insostenibilità della strategia dell'aggiustamento strutturale seguita dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario; gli esperti del "Gruppo di Lisbona" si sentono incoraggiati a proseguire nella loro opera di demolizione, oltre che delle attuali politiche economiche e finanziarie internazionali, anche della teoria economica classica che fa perno sulla "domanda solvibile"⁴¹; le Ong incalzano perché i programmi di cooperazione allo sviluppo vengano affidati ai soggetti transnazionali della solidarietà.

d) Come ho più volte ricordato, con riferimento ai diritti umani e, più in generale, ai "beni globali", l'Onu ha generato un diritto internazionale completamente nuovo, con norme scritte e principi di *jus cogens*⁴². Il principio della eguale dignità delle persone umane, su cui si fonda questo diritto, contraddice in radice il principio della sovrana eguaglianza degli stati e il corollario della non ingerenza negli affari interni, sui quali invece si fonda il vecchio diritto interstatuale. Anche in questa materia, ci troviamo in presenza di un processo che si autoalimenta e si irradia. Dalla "Dichiarazione" di principi si è passati alla posizione della "norma giuridica"; da una garanzia di tipo quasi o pre-giurisdizionale – perseguita mediante il funzionamento dei 6 Comitati sopranazionali (organi di individui) preposti a monitorare le principali convenzioni giuridiche in materia –, si è passati alla garanzia giudiziaria in senso proprio, mediante la messa in funzione dei Tribunali penali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e il Rwanda ed è pronto il testo del progetto di statuto di una Corte penale internazionale permanente⁴³. Questo avviene sul piano mondiale. Mentre è appena il caso di ricordare che in

⁴¹ V. The Group of Lisbon, *Limits to Competition*, Lisbon, Gulbekian Foundation, 1993.

⁴² Per la tesi secondo cui il diritto internazionale dei diritti umani contiene principi di *jus cogens*, v. gli atti della Sessione speciale del Tribunale Permanente dei Popoli su "La conquista dell'America e il diritto internazionale" (Padova-Venezia, 4-9 ottobre 1992), pubblicati nel volume *500 anni di solitudine. La conquista dell'America e il diritto internazionale*, Verona, Bertani Editore, 1994 (pp. 500).

⁴³ Per una puntuale informazione in materia v. Bollettino "Archivio pace diritti umani", 4/1993.

ambito regionale europeo e interamericano funzionano ormai da molti anni Corti e Commissioni dei diritti umani. Anche nella sfera dei meccanismi di promozione e protezione dei diritti umani si sono attivati sinergismi, in particolare tra gli organi sopranazionali delle Nazioni Unite che hanno bisogno di controinformazione e le organizzazioni nongovernative nella veste, assolutamente inedita, degli *amici curiae*. Il movimento di società civile globale ha colto in pieno la forza rivoluzionaria umanocentrica del diritto internazionale dei diritti umani, se ne è letteralmente impadronito e ha così sottratto il gioco dell'effettività di queste nuove norme giuridiche al ristretto ed esclusivo club, ovvero all'arbitrio, delle cancellerie statuali e dei loro esperti giuridici, col risultato di rendere inutilizzabile, per questa materia, la clausola *sic stantibus rebus*.

I quattro ambiti che ho velocemente evocato possono anche vedersi come altrettante correnti ascensionali, quelle risorse dinamiche dello spazio di cui gli alianti si avvalgono per navigare. L'Onu ha finora veleggiato con l'ausilio di queste correnti, creando solide premesse per acquisire il motore vero e proprio con cui navigare più velocemente e sicuramente nei prossimi decenni. L'individuazione e la fruizione delle correnti ascensionali sono state resi possibili sia da un complesso di circostanze storiche per così dire congiunturali sia dal dato strutturale di partenza costituito dai buoni principi e fini della Carta di San Francisco. La congiuntura storica principale è legata alla quarantennale vigenza del regime bipolare internazionale. Intendo dire che la gestione diarchica Usa-Urss dell'ordine internazionale ha per così dire sgravato l'Onu da un onere maggiore, consentendole una maggiore libertà di agire per via interstiziale – più che marginale – e di alimentare in questo modo la coltura dei germi del mutamento strutturale contenuti nella Carta: mi riferisco in particolare all'alveare dei “gruppi di lavoro” che hanno elaborato dichiarazioni, convenzioni giuridiche e tanti documenti di studio che non sono rimasti lettera morta, nonché all'entrata in funzione di organi di individui – i Comitati preposti ai diritti umani, i due Alti Commissari delle Nazioni Unite, i Rapporteurs speciali, gli Inviati speciali del Segretario generale – che hanno introdotto il “tarlo” dell'interesse comune nella prassi delle relazioni internazionali ufficiali. Certamente, la coltivazione dei sani bacilli e l'iterazione delle sane devianze non sarebbero potute avvenire senza il consenso degli stati. Ma più che di consenso deve ritenersi che si tratti di un *benign neglect* di cui hanno profittato, oltre che illuminati funzionari internazionali ed esperti governativi, anche e soprattutto soggetti non statuali e operatori culturali in interazione sinergica coi primi. Tornando alla metafora, diciamo pure che l'Onu detiene una ingente scorta di carburante ed è sollecitata ad usarlo da una domanda esterna in aumento negli ambienti sia della società civile globale sia anche di non pochi stati. Il motore di cui ora l'Onu ha bisogno per usare il carburante accumulato si configura come i) forza militare permanente delle Nazioni Unite con funzioni e poteri adeguati ai fini e ai principi della Carta, e come ii) risorse finanziarie proprie delle Nazioni Unite: è il duplice potere sopranazionale di pubblica sicurezza e di esazione finanziaria diretta, evocato sia nei documenti progettuali di Boutros-Ghali sia in quelli della Commissione sulla governabilità globale e del Gruppo indipendente sul futuro delle Nazioni Unite.

i) Negli ambienti ufficiali e ufficiosi ci si guarda bene dal citare la “disposizione transitoria” contenuta nell'articolo 106 (Cap. XVII) della Carta e che conviene citare integralmente: “In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo

43, tali, secondo il parere del Consiglio di sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite, in vista di quell'azione comune in nome della Organizzazione che possa essere necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale". In questo articolo c'è la chiara assegnazione, pur se in via transitoria . . . , dello statuto di minore all'Onu. La tutela è esercitata da un collegio di 4 + 1 soggetti i quali, sempre transitoriamente, si pongono al di sopra della Carta, anzi sono *legibus soluti*. Secondo la Carta, la data della maggiore età per l'Onu coincide con la messa in applicazione dell'articolo 43 e cioè con la costituzione della forza militare permanente sotto il diretto comando delle Nazioni Unite. Dal 1945 l'Onu continua ad essere sotto tutela o se si vuole sotto amministrazione fiduciaria, come dire gli stati accettano che la sicurezza dei loro popoli sia condizionata dalle "consultazioni" dei 4 + 1. Mi risulta che pochissimi parlamentari e uomini politici conoscono l'articolo 106. E dire che dopo il 1989, i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, pur senza citarlo (e si capisce perché), fanno un uso intensivo e subdolo proprio dell'articolo 106, cercando di dare la maschera formale delle decisioni del Consiglio di sicurezza alle loro intese, spacciando quindi per 'legittime operazioni dell'Onu' ai sensi dell'articolo 42 altre operazioni che non possono esserlo in virtù dello stesso articolo 106, il quale dice espressamente che se non è implementato l'articolo 43 non può esserlo neanche il 42. Tutti ricorderanno come di fronte al Parlamento, il Governo italiano presentò la guerra del Golfo come "operazione di polizia delle Nazioni Unite" ai sensi appunto dell'articolo 42! Una pagina di cultura politica e giuridica frodatoria⁴⁴. Anche in Somalia e in Bosnia si è tentato di far fare all'Onu ciò che questa istituzionalmente non può e non deve fare: autorizzare altri a compiere atti di guerra in suo nome. Ebbene, l'Onu non può fare la guerra – ripudiata come "flagello" nel Preambolo della Carta – e l'impiego degli strumenti della coercizione militare deve avvenire sotto il suo comando, tranne che in casi di autotutela individuale o collettiva in risposta ad attacco armato e in via provvisoria. L'articolo 53 prevede che l'Onu si avvalga di organizzazioni regionali per l'affettuazione di azioni coercitive "sotto la sua direzione". In ogni altro caso, l'azione di queste organizzazioni deve essere espressamente autorizzata dal Consiglio di sicurezza. Ne discende che l'organizzazione regionale deve sempre e comunque usare il militare nel rispetto dei fini e dei principi delle Nazioni Unite. Non sono inoltre previste autorizzazioni a singoli paesi o gruppi 'multinazionali' di paesi. La vigenza del transitorio articolo 106 è dunque pericolosissima.

Sul futuro dell'articolo 43 pesano sia la volontà dei 4+1 – volontà che negli ulti-

⁴⁴ Boutros-Ghali in "Un'Agenda per la pace", al par. 42, asserisce: "Il Consiglio di sicurezza non ha finora fatto uso delle misure più coercitive, l'azione militare prevista nell'articolo 42. Nella situazione tra l'Iraq e il Kuwait, il Consiglio scelse di autorizzare gli stati membri a intraprendere misure a suo nome. La Carta *tuttavia* prevede un *approccio preciso* che ora merita l'attenzione di tutti gli stati membri" (corsivo aggiunto).

mi anni si è concentrata in quella di 1+1, Usa e Regno Unito: i P2 del Consiglio di sicurezza (*Permanent Members 2*) – sia la prassi del *peace-keeping* tutta all’insegna del principio del “comando sopranazionale Onu” e dell’uso delle armi a fini diversi da quelli bellici.

Nei documenti ufficiali e ufficiosi che abbiamo preso in considerazione è ben chiaro questo scenario di partenza: l’idea delle *stand-by units* consentirebbe di giungere alla forza permanente delle Nazioni Unite in maniera per così dire indolore per gli stati – sono unità “nazionali” pur se “a disposizione” dell’Onu – e la prospettiva, per l’Onu, che gradualmente e per esigenze di razionalizzazione queste unità si trasformino in forza permanente sotto diretto comando Onu e costituiscano uno strumento di dissuasione e di repressione del crimine internazionale pesante sì, ma addestrato per il conseguimento di fini diversi da quelli della guerra. Ho prima accennato al fatto che le organizzazioni di società civile globale sono molto attente a questi aspetti del futuro delle Nazioni Unite, hanno ben chiara la percezione dei pericoli connessi all’uso del militare per via *multinazionale* e sono decisamente schierate a favore dell’approccio *sopranazionale* e quindi del comando diretto dell’Onu esercitato attraverso il Segretario generale. Anche in quella parte del movimento pacifista che da sempre rifiuta il militare, in particolare nei movimenti per l’obiezione di coscienza, c’è interesse per i problemi della conversione, tramite l’Onu, degli eserciti in forza di polizia internazionale. Questa posizione di società civile contrasta quindi nettamente con quella parte del Rapporto del Gruppo indipendente che, distinguendo i conflitti tra intra-statali e inter-statali, assegna all’Onu il compito di intervenire nei primi, sulla falsariga del *peace-keeping* e dell’impiego delle forze *stand-by*, mentre riserva agli stati e alle loro coalizioni il compito di intervenire nei secondi *more solito*, cioè secondo la fattispecie dell’azione bellica. È interessante notare come nel mondo dell’associazionismo la riflessione sul divieto della guerra e sulla conversione degli eserciti in forza di polizia internazionale si accompagni a quella sulla cosiddetta ingerenza umanitaria nell’intento di distinguere le operazioni civili da quelle militari⁴⁵.

ii) Il bilancio finanziario dell’Onu è come una cartina di tornasole, rivelatrice di quanto gli stati sono disposti a concedere all’Onu in termini di reali risorse di potere. Per il suo mantenimento e funzionamento, l’Onu dipende interamente dai contributi finanziari degli stati. Questi esercitano una sorta di diritto di vita e di morte nei confronti dell’Organizzazione in due modi: rendendo incerto o parziale il versamento delle quote annuali e separando il bilancio ordinario – per spese correnti – dal bilancio relativo alle operazioni di pace e ai programmi speciali. L’Onu è tenuta in una condizione di incertezza permanente⁴⁶. E dire che l’intero bilancio delle Nazioni Unite pesa per 2 dollari su ciascuno degli abitanti del pianeta, mentre il totale delle spese militari degli stati grava sulla testa di ciascuno per ben 102 dollari. Il bilancio ordinario dell’O-

⁴⁵ V. utilmente, a cura del Comité de liaison des Ong pour le développement auprès de l’Union Européenne, la pubblicazione intitolata *Rapport de la Conférence européenne “Conflits, développement et interventions militaires: rôles, positions et expériences des Ong”*, Bruxelles, 1994.

⁴⁶ Sullo stato delle finanze Onu, v. il corposo documento ST/ADM/SER. B/468, 8 May 1995, intitolato “Status of contributions as at 30 April 1995”, pp. 106.

nu, escluse quindi le spese per le operazioni di pace e i contributi volontari per fondi e programmi speciali, ammonta per il 1995 a dollari 2.638.731.055, dei quali sono stati effettivamente versati 1.616.394.267. La maggior parte degli stati membri sono debitori, per un ammontare complessivo che oscilla tra i 500 milioni e il miliardo di dollari. Sugli Usa grava il 25% dei contributi ordinari, che per il 1995 è di 564.553.923 dollari, ma ne risultano non versati ben 527.154.431: da segnalare che agli Usa vanno le "commesse" Onu, per forniture varie, per il 47% del totale. Sulla Russia grava il 5,68%, interamente non versati. Sull'Arabia Saudita lo 0,80%, per un importo di 8.742.223 dollari, interamente da versare. Gli stati africani sono quasi tutti debitori cronici. Invece, la Germania ha interamente versato i suoi 97.694.337 (8,94%), come pure l'Italia (52.344.057: 4,79%) e San Marino (109.278: 0,01%). Per il mantenimento della precostituita Forza di intervento rapido delle Nazioni Unite composta di 10.000 il preventivato costo annuale sarebbe di 500 milioni di dollari, contro gli attuali 3,3 miliardi spesi annualmente per le operazioni di *peace-keeping* (l'Onu è creditrice per un importo di 1 miliardo e 500 milioni).

È chiaro che con questa situazione finanziaria manca una delle premesse essenziali per l'autonomia decisionale dell'Onu. Diciamo che questa vive alla giornata, con ripercussioni negative anche sul morale e sul rendimento dei suoi funzionari. Molti di questi lavorano sulla base di contratti trimestrali, rinnovati di volta in volta: insomma, l'Onu funziona di trimestre in trimestre. Uno degli esempi di questo precariato è fornito dal Centro per i diritti umani delle Nazioni Unite con sede a Ginevra. È una sezione importante, in piena crescita, del Segretariato generale, cui fa capo anche l'ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Qui non c'è soltanto il precariato trimestrale, ma c'è anche il lavoro nero, svolto da decine di "stageaires" che vivono a Ginevra a loro spese o, quando va bene, con borse fornite dai rispettivi governi.

È di tutta evidenza che il problema delle "risorse proprie" dell'Onu è un problema di carattere politico, prima che tecnico-funzionale. Giacché la capacità impositiva, in funzione di un gettito permanente di risorse proprie, è espressione di potestà di governo, nel nostro caso di governo sopranazionale. È appena il caso di ricordare che la crisi c.d. "della sedia vuota", ovvero la paralisi del processo decisionale della Comunità europea per oltre sei mesi, fu provocata nel 1965 dal generale De Gaulle allo scopo di impedire o diluire l'incremento di potere sopranazionale delle istituzioni comunitarie collegato al varo dei primi regolamenti finanziari nell'ambito della politica agricola comune.

6. Conclusione: puntare sul politicamente strategico

I punti salienti dell'agenda riformatrice dell'Onu sono dunque i seguenti:

- a) democratizzazione della struttura e dei processi decisionali;
 - b) costituzione di una forza permanente di polizia internazionale;
 - c) costituzione di un sistema di giustizia penale sopranazionale;
 - d) creazione di meccanismi di esazione fiscale diretta delle Nazioni Unite.
- Come risulta dal dibattito alla 50^a sessione dell'Assemblea generale, le posizio-

ni degli stati sono molto diversificate. La posizione americana, al di là delle aperture personali del Presidente Clinton, rimane tra le più reticenti all'idea di uno sviluppo in senso "sopranazionale" dell'Onu. Gli Usa sono contrari alla costituzione di una forza permanente sotto comando delle Nazioni Unite, alla creazione rapida di una Corte penale internazionale permanente (meglio i Tribunali *ad hoc* . . .), a sostituire l'Ecosoc con più efficaci strutture di politica economica e sociale internazionale che potrebbero significare il paventato "interventismo" nell'economia mondiale. Propongono una sorta di moratoria per le Conferenze mondiali delle Nazioni Unite, con evidente timore che cresca troppo velocemente il potere delle formazioni indipendenti di società civile globale. Sono cauti sulle risorse finanziarie 'proprie' delle Nazioni Unite. La posizione della Russia è invece favorevole alla prospettiva "sopranazionale", alla forza militare permanente, ad una Onu al centro di un ordine mondiale fondato sul diritto internazionale e sul rispetto dei diritti umani. Il Ministro degli esteri Kozyrev è giunto ad affermare, sempre in Assemblea generale, che "se tutti gli stati accettano l'idea che la sicurezza internazionale e lo sviluppo sostenibile sono indivisibili, i prossimi 50 anni potrebbero essere 'l'era delle Nazioni Unite'". Dal canto loro, paesi come l'Olanda e la Nuova Zelanda sono favorevoli alla costituzione di una forza permanente delle Nazioni Unite e alla democratizzazione delle Nazioni Unite. Il Canada ha presentato un rapporto intitolato "Verso una capacità di reazione rapida delle Nazioni Unite"⁴⁷.

Per far procedere speditamente il lavoro progettuale, io ritengo che sia utile moltiplicare le occasioni, ufficiali e non, perché la società civile globale faccia sentire la sua voce e il suo peso. Dunque, è importante convocare nel 1998 la Conferenza sulla governabilità globale come proposto dalla omonima Commissione. È importante dar vita subito, come proposto sempre da questa Commissione, al Foro annuale di società civile globale nella sede dell'Assemblea generale. Ed è assolutamente irrinunciabile la prassi delle "Conferenze mondiali delle Nazioni Unite", in quanto fa parte della via maestra alla democrazia e alla pace. ■

⁴⁷ V. "International Documents Review. The Newsletter on the United Nations", 2 October 1995.

