

A R C H I V I O
PACE DIRITTI UMANI
p e a c e h u m a n r i g h t s

BOLLETTINO

Supplemento al numero 1/2005 della Rivista 'Pace diritti umani'

L'Archivio è stato istituito in base all'art. 2 della L.R. del Veneto 30 marzo 1988, n.18 e successiva L.R. 16 dicembre 1999, n. 55.

Regione del Veneto
Assessorato alle Relazioni Internazionali,
ai Diritti umani
e alla Cooperazione allo sviluppo

n. 29-30

Università di Padova
Centro interdipartimentale
di ricerca e servizi sui diritti
della persona e dei popoli

Rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite

L'Organizzazione delle Nazioni Unite compie sessanta anni. "Riformare le NU" suona come uno stanco *leitmotiv* nel discorso politico degli ultimi decenni. Troppo tempo è stato sprecato.

Nessuno può oggi, ragionevolmente, negare che occorre rompere gli indugi una volta per tutte. Ma si deve cominciare col piede giusto, partendo dalla consapevolezza che la realtà delle Nazioni Unite è fatta di ombre ma anche di (tante) luci.

Non c'è dubbio che la struttura amministrativa è elefantica e annaspa e che l'attuale leadership è mediocre, ma per quanto riguarda i principi, gli obiettivi e l'architettura (benchè incompiuta) di una infrastruttura mondiale per la sicurezza collettiva sotto autorità sopranazionale, la Carta delle Nazioni Unite conserva intatta la sua validità dal punto di vista giuridico, politico, morale. Questo è chiaramente ribadito dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale del 13 agosto 2004 intitolata "Riaffermare il ruolo centrale delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e nella promozione della cooperazione internazionale". In particolare, l'Assemblea urge gli stati perchè si impegnino a "costruire consenso" sul concetto e sulla pratica della "sicurezza umana".

La perdurante validità della Carta è alimentata da vari fattori – tra gli altri, la visibilità che il sistema delle Nazioni Unite ha dato alle formazioni transnazionali di società civile e alle questioni relative alle donne e la diffusione della cultura dello "sviluppo umano" -, ma risiede primariamente nell'esistenza del Diritto internazionale dei diritti umani, il "nuovo" diritto universale che proprio dalla Carta è generato e risuona in tutto il mondo nella coscienza di innumerevoli persone, gruppi e organi della società. Poiché le Nazioni Unite (NU) e i diritti umani sono sempre più percepiti quale patrimonio comune di tutti i membri della "famiglia umana", le NU e il

nuovo Diritto umanocentrico non possono non condividere il medesimo destino. Dunque, le Nazioni Unite devono avere futuro se devono averlo i diritti umani.

Il mondo è più interdipendente e globalizzato che nel 1945 e rende sempre più forte la necessità di disporre di istituzioni multilaterali capaci, nel rispetto del principio di sussidiarietà (il cui spazio è anch'esso globale), di "decidere" e realizzare politiche pubbliche internazionali per l'equa distribuzione e la trasparente gestione dei beni pubblici globali, compren-

| | |
|---|----|
| <i>Editoriale</i> | 1 |
| <i>Il sistema dell'ONU</i> | 4 |
| <i>La riforma dell'ONU</i> | 10 |
| <i>Pace e sicurezza internazionali</i> | 14 |
| <i>Democrazia e diritti umani</i> | 27 |
| <i>Cooperazione economica e sociale</i> | 40 |
| <i>Regione del Veneto</i> | 46 |
| <i>Centro diritti umani</i> | 52 |
| <i>Millennium +5</i> | 56 |

denti la pace, la sicurezza, lo sviluppo, la salvaguardia dell'ambiente naturale.

La caduta del muro di Berlino nel 1989 aveva offerto circostanze che erano obiettivamente idonee a far avviare seriamente la riforma delle NU, ma quanto accaduto è stato soltanto uno sterile blaterare e gli anni '90 del secolo scorso sono segnati da un crescendo di guerre, genocidi, pulizia etnica, violenza diffusa. Nonostante la disponibilità di un idoneo paradigma morale e legale per l'agenda della governance globale, esplicitamente e ripetutamente richiamato nei documenti ufficiali – diritti umani, principi dello stato di diritto, sussidiarietà, democrazia partecipativa –, la guerra del Golfo nel '91, le atrocità nei Balcani e nel Ruanda, la guerra in Kosovo nel 1999, forniscono la tragica evidenza empirica di fallimenti istituzionali sul piano mondiale. Gli stati si dimostrano sempre più incapaci di gestire gli affari internazionali con la vecchia (stantia, dannosa) agenda della "geopolitica".

La pressione da parte di ambienti governativi e di società civile globale sta ora crescendo perché si dia inizio seriamente, una volta per tutte, alla riformarilancio delle NU, anche per cogliere subito la nuova opportunità costituita dal fatto che perfino quegli stati più forti che sono capaci di fare la guerra stanno dimostrando di non essere capaci di vincere la guerra, dunque sono privi di quel valore aggiunto di potere che è necessario per imporre nuovi ordini mondiali, sulla falsariga di quanto avveniva ordinariamente nel sistema interstatale dei secoli passati al termine delle cosiddette guerre maggiori. Nessun altro attore politico tranne le NU può adeguatamente profittare di questa situazione e penetrare dentro il macro "interstizio" che si è ora aperto per portare avanti la costruzione di quell'ordine mondiale il cui DNA, insostituibile, sta nella Carta delle NU.

Dentro il cantiere della progettualità sul futuro delle Nazioni Unite, le formazioni di società civile globale che hanno scelto la "via istituzionale nonviolenta alla pace" sono particolarmente attive e puntuali, almeno a partire dal 1995, anno cinquantesimo della

costituzione dell'ONU. Ma già nel 1992 era stata lanciata in Italia, per iniziativa del Centro diritti umani dell'Università di Padova, una campagna di sensibilizzazione sul tema della democratizzazione della *governance* mondiale e della centralità delle Nazioni Unite. Il documento di quell'anno annovera tra i primi firmatari Norberto Bobbio e l'indimenticabile Vescovo di Molfetta Don Tonino Bello (v. testo nella Rivista allora intitolata "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno VI, n. 2, 1992, pp. 83-87). Nel 1995 ebbe luogo a Perugia la prima "Assemblea dell'ONU dei Popoli". È ora in preparazione la sua sesta edizione, che si svolgerà, sempre a Perugia alla vigilia della storica Marcia della Pace Perugia-Assisi, nei giorni 8-9-10 settembre 2005. In questi dieci anni non soltanto è maturata e si è arricchita l'offerta propositiva della società civile, ma è anche avvenuto l'unanime riconoscimento internazionale del ruolo svolto in materia dalla Tavola della Pace e dalla rete italiana di associazioni ed enti di governo locale. Della maturità civica e politica di questa realtà, tuttora unica al mondo, sono indicatori significativi i riferimenti espliciti alla Carta delle Nazioni Unite e al Diritto internazionale dei diritti umani che troviamo in Statuti di Comuni e Province.



Questa cultura propositiva a dimensione mondialista può così riassumersi. Per rafforzare l'Organizzazione delle Nazioni Unite, di cui non si mette in discussione la necessità, occorre fornire più diretta legittimazione ai suoi organi decisionali e più sostanziosa partecipazione di società civile ai suoi processi decisionali: dunque, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa a livello mondiale. C'è più bisogno che mai di un sistema di sicurezza collettiva sotto autorità "sopranazionale" delle Nazioni Unite, sicurezza da intendersi come "sicurezza umana" multidimensionale (*human security*), dunque come "sicurezza della gente" (*people security*) comprensiva di ordine pubblico, giustizia sociale ed economica, salvaguardia dell'ambiente. Questo tipo di sicurezza corrisponde all'esigenza di garantire "tutti i diritti umani per tutti" (*all human rights for all*): questi sono politici, economici, sociali, culturali, alla

pace, allo sviluppo, all'ambiente, fra loro interdipendenti e indivisibili perché la persona umana che ne è titolare originario è un essere integrale fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. Dunque, sul terreno dell'ingegneria istituzionale, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, ECOSOC, non deve essere da meno del Consiglio di Sicurezza e deve pertanto disporre del potere di orientare l'economia mondiale nella direzione della giustizia sociale ed economica. La guerra in quanto tale (flagello...) è vietata dal vigente Diritto internazionale: la pace è *possibile* oltre che *doverosa*, come ha sempre sostenuto, *opportune et inopportune*, il grande Giovanni Paolo II, perché esistono reali vie alternative ad essa. L'uso del militare, al di fuori della eccezione dell'articolo 51 della Carta, può avvenire soltanto per fini di polizia e di giustizia penale a condizione che si realizzi per decisione e sotto il rigoroso controllo delle Nazioni Unite. La composizione del Consiglio di Sicurezza deve essere resa più rappresentativa e, in vista della abolizione del potere di veto, deve essere messa in atto la moratoria del suo esercizio.

Il presente fascicolo del Bollettino si propone di ripercorrere la storia e di fare il punto sulle molteplici proposte di riforma che sono state oggetto di dibattito negli ultimi 15 anni. Tre questioni cruciali sono il filo conduttore delle prossime pagine. Il primo tema è quello del ruolo delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: è pertanto oggetto di particolare attenzione il dibattito e le proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza e, legato a questo, la riforma delle operazioni di *peace-keeping* e di uso del militare. Il secondo tema è quello della democratizzazione della governance mondiale e della tutela dei diritti umani. Infine, la terza parte del Bollettino affronta le spinose questioni della riforma delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali e del loro coordinamento dentro il sistema delle Nazioni Unite.

Nel Bollettino si dà dunque rilievo anche ai Rapporti elaborati nel cantiere per così dire ufficiale della riforma, in particolare al Rapporto del Segretario Generale Kofi Annan e al Rapporto del "Panel" di alto livello il cui contenuto è stato in buona misura recepito dal primo. Molte proposte sono condivisibili, a partire da quella relativa all'approccio di fondo, cioè che la sicurezza, come negli ambienti dell'associazionismo italiano si va affermando fin dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso, è la "human security". Ma non possiamo fare a

meno di segnalare che le conseguenze che i Rapporti tirano non sono tutte coerenti con questo assunto. Per esempio, il potere dell'ECOSOC non sarebbe affatto rafforzato fino a rendergli possibile l'effettivo coordinamento e controllo delle politiche della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, le quali pur sono (diversamente dall'Organizzazione Mondiale del Commercio) "agenzie specializzate" delle Nazioni Unite. Nei Rapporti non c'è traccia di sensibilità per la democratizzazione, in senso proprio, dell'ONU, e questo può spiegare perché nella composizione di preconizzati nuovi organi sussidiari quali la Commissione sul *peace-building* e la Commissione sugli aspetti economici e sociali della sicurezza non ci sia posto per le organizzazioni non governative, le solite ... portatrici d'acqua nelle situazioni sia di ricostruzione post-conflitti sia di sviluppo dei paesi poveri.

E c'è un ulteriore rilievo da fare riguardo all'interpretazione che nei Rapporti ufficiali viene data dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite: un'interpretazione pericolosamente estensiva, nel senso che agli stati sarebbe concesso, senza l'obbligo di previamente ricorrere al Consiglio di Sicurezza, di usare la forza in presenza non soltanto di una minaccia 'in atto' ma anche di una minaccia 'imminente' o addirittura 'latente'.

Invece di dire che occorre rafforzare l'autorità e il potere del Consiglio di Sicurezza, dotando questo, come previsto dall'articolo 43 della Carta, delle necessarie *capacities* (strutture, risorse umane, strumenti) di polizia militare e civile internazionale, si mira a trasformare la ragion d'essere dell'autotutela degli stati, da "eccezione" rispetto al divieto dell'uso della forza, in "noma generale".

A questo delicatissimo tema, che riguarda l'assetto dell'ordine mondiale per i prossimi decenni, il Bollettino dedica uno specifico approfondimento.

Un'altra segnalazione, in apposito riquadro, riguarda la proposta, da almeno due anni circolante negli ambienti di società civile globale, mirante alla convocazione di una "Convenzione globale per rafforzare e democratizzare le Nazioni Unite", cioè di un organo ad hoc aperto alla partecipazione di varie fasce di rappresentanza: governi, parlamenti, enti locali, organizzazioni non governative. Il senso di questa proposta è che la democrazia internazionale deve manifestarsi già nel momento in cui si progettano i futuri sviluppi dell'ordine mondiale.

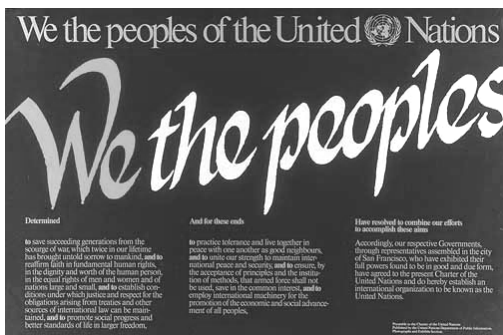
La dimensione “costituzionale” della Carta delle Nazioni Unite

I principi e i fini della Carta delle Nazioni Unite

La riforma delle Nazioni Unite segna profondamente il dibattito intorno al futuro dell'organizzazione negli anni novanta e nel primo scorcio del secolo ventesimo. All'avvicinarsi del sessantesimo anniversario della firma e della successiva entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, emerge sia all'interno dell'Organizzazione, sia da parte degli Stati che della società civile, l'urgenza di elaborare proposte di riforma delle Nazioni Unite.

Il dibattito sulla riforma, sebbene non nuovo nello scenario internazionale, ha avuto recentemente una significativa accelerazione, in ragione della crescente consapevolezza della difficoltà delle istituzioni intergovernative internazionali a rappresentare la **variegata società internazionale** e ad affrontare le **nuove sfide** che il XXI secolo propone. Le istituzioni internazionali, compresa l'Organizzazione delle Nazioni Unite, sono ancora l'espressione della situazione esistente nelle

relazioni internazionali alla metà del secolo XX: la loro creazione rispondeva alla necessità di **prevenire nuovi conflitti mondiali** intersta-



tali che per ben due volte nel giro di cinquant'anni avevano provocato milioni di morti pressoché in ogni zona del mondo.

In tal senso, la firma dei 50 Stati membri originari della Carta delle Nazioni Unite il **24 giugno 1945** e l'adozione da parte dell'Assemblea generale della Dichiarazione universale dei diritti umani il **10 dicembre 1948** rappresentano pietre miliari nella storia dell'umanità. Nel rinnovato assetto delle relazioni internazionali, a seguito della fine della contrapposizione tra Est-Ovest, si coltivano rinnovate speranze che l'ONU possa finalmente giocare un ruolo chiave nella politica internazionale e garantire la pace e la sicurezza internazionali. È diffusa la convinzione che la Carta delle Nazioni Unite, universalmente ratificata, costituisca la **“Costituzione della comunità internazionale”**, sia in senso materiale o sostanziale che in senso organico o istituzionale.

La Carta delle Nazioni Unite individua i principi essenziali sui quali si fonda l'organizzazione: essi sono posti a tutela degli interessi fondamentali della co-

munità internazionale. Tali principi sono contenuti negli articoli 1 e 2 della Carta: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali insieme al principio del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali; la soluzione pacifica delle controversie; il principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli; il principio della cooperazione che si estende a ogni problema internazionale di “carattere economico, sociale, culturale ed economico”; il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali contro ogni forma di discriminazione. In questo quadro, la Dichiarazione universale dei diritti umani introduce un elenco di diritti fondamentali della persona, in tal modo affermando che “il riconoscimento dell'uguale dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti uguali e inalienabili costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo”.

I principi esplicitati nella Carta sono stati quindi riaffermati nella fondamentale Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, adottata dall'Assemblea generale con ris.2625 (XXV) del 24 ottobre 1970. La dimensione ‘costituzionale’ della Carta delle Nazioni Unite trova un'importante conferma nell'art.103, nel quale si afferma che “in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto.” La priorità dei principi della Carta è ulteriormente rafforzata dalla condivisa opinione che anche degli atti obbligatori degli organi principali dell'ONU adottati in conformità alla Carta prevalgano sugli accordi tra gli Stati.

I principi contenuti negli articoli 1 e 2 della Carta costituiscono allo stesso tempo norme imperative del diritto internazionale generale, ossia appartengono allo *jus cogens*. Secondo l'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, è parte dello *jus cogens* una norma “accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere”. Si tratta allora di un nucleo di principi che prevalgono su ogni altra norma del diritto internazionale e che hanno inoltre carattere *erga omnes*: ciò significa che essi sono obblighi a carico dello Stato nei confronti della comunità internazionale nel suo insieme. Come ha autorevolmente affermato nel 1986 la Corte internazionale di giustizia nel caso delle *attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua* (Nicaragua c. Stati Uniti), il principio del divieto dell'uso della forza appartiene certamente allo *jus cogens*.

Forum di discussione multilaterale

Il sistema istituzionale delle Nazioni Unite

La Carta può essere vista come la Costituzione della comunità internazionale anche secondo un diverso punto di vista, ossia nella sua **dimensione istituzionale**. Accanto ai principi e alle finalità fondamentali, la



Consiglio di sicurezza

15 Stati membri:

- 5 membri permanenti con diritto di veto; 10 membri eletti ogni 2 anni dall' AG.

Responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: le risoluzioni possono avere carattere obbligatorio.

Carta individua gli organi competenti ad esprimere, promuovere e tutelare tali principi nelle relazioni internazionali.

L'art.7 della Carta istituisce quali organi principali delle Nazioni Unite "un'Assemblea generale, un Consiglio di sicurezza, un Consiglio economico e sociale, un Consiglio di amministrazione fiduciaria, una Corte internazionale di giustizia, ed un Segretariato."

La Carta conferisce all'art.24 al **Consiglio di sicurezza** "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali" mentre gli Stati membri delle Nazioni Unite "convengono di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza" in conformità alle disposizioni della Carta (art.25). Il Consiglio di sicurezza è, come noto, composto di 15 membri, cinque dei quali posseggono un seggio permanente presso tale organo: la Cina, la Francia, il Regno Unito, la Russia e gli Stati Uniti. I dieci membri non permanenti sono invece eletti per un periodo di due anni dall'Assemblea generale secondo una maggioranza dei due terzi. L'art.27 della Carta conferisce ai cinque membri permanenti il c.d. **diritto di veto**: l'adozione di un atto da parte del Consiglio che riguardi questioni non meramente procedurali è subordinata al voto favorevole di 9 membri e al fatto che nessuno dei cinque permanenti esprima voto contrario. Ai sensi dell'art.39 della Carta, che apre il Capitolo VII, il Consiglio accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e decide quali misure dotarsi per il mantenimento o il ristabilimento della pace: in conformità all'art.41 della Carta, il Consiglio adotta misure non implicanti l'uso della forza che gli Stati sono obbligati ad adottare come "un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni fer-

roviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche." Nel caso in cui il Consiglio ritenga che le misure previste all'art.41 siano inadeguate, gli artt.42 e seguenti contemplan l'ipotesi che esso decida di impiegare la forza armata. Come sarà chiarito nella sezione del bollettino sul tema "pace e sicurezza internazionali", il sistema di sicurezza collettiva incentrato sul Consiglio di sicurezza è rimasto sostanzialmente inoperativo sino alla fine del confronto bipolare. A partire dall'inizio degli anni novanta, si è invece assistito a uno straordinario incremento delle attività del Consiglio, il quale, adottando risoluzioni sulla base del Capitolo VII della Carta ha autorizzato gli Stati a usare la forza, ha approvato la costituzione di missioni di peace-keeping, ha imposto sanzioni economiche, ha costituito due tribunali penali speciali, ha inviato missioni di ispezione sulla presenza di armamenti, per indicare alcune tra le attività più note.



Assemblea generale

Ne fanno parte tutti gli Stati membri: ognuno dispone di un voto di eguale peso.

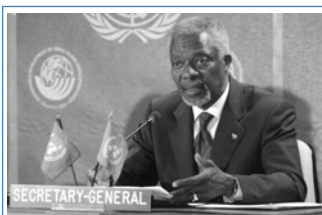
La competenza della AG è *generale*: essa può occuparsi di qualunque questione. L'AG adotta a maggioranza risoluzioni e dichiarazioni, che non sono vincolanti dal punto di vista giuridico.

L'**Assemblea generale** (AG) è composta dai rappresentanti di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. È espressione del principio della sovrana uguaglianza di tutti gli Stati: ogni delegazione ha diritto ad avere cinque rappresentanti in seno all'organo ma ha diritto a un solo voto. L'AG ha una competenza *ratione materiae* vastissima, comprendendo, ai sensi dell'art. 10, "qualsiasi questione od argo-

mento che rientri nei fini del presente Statuto". Tuttavia tale organo può adottare solo risoluzioni di natura raccomandatoria, ossia atti non aventi forza obbligatoria. L'AG ha assunto un ruolo decisivo soprattutto nei primi anni di vita dell'organizzazione e sino all'inizio degli anni settanta, qualificandosi come il **forum di discussione multilaterale** delle principali questioni dell'agenda internazionale. In quegli anni sono state ad esempio adottate alcune cruciali **Dichiarazioni di principi**: tra esse vogliamo ricordare anzitutto la Dichiarazione universale dei diritti umani (10.12.1948); le Dichiarazioni sul genocidio (11.12.46), sui diritti del fanciullo (20.11.59), sull'indipendenza dei popoli coloniali (14.12.60), sull'eliminazione della discriminazione razziale (20.11.63) e contro le donne (7.11.67), sul progresso e lo sviluppo sociale (11.12.69), sulle relazioni amichevoli e la collaborazione tra gli Stati (24.10.70).

Il **Segretariato**, secondo l'art.97, comprende un Segretario generale e il personale richiesto dall'organizzazione. Il **Segretario generale**, eletto dall'Assemblea su proposta del Consiglio, è il più alto funzionario amministrativo dell'ONU, "può richiamare l'attenzione del Consiglio di sicurezza su qualunque questione che, a

suo avviso possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale." Secondo gli artt.100-101 il Segretario generale, che rimane in carica per cinque anni, non riceverà istruzione da alcun governo: tutti gli Stati si impegnano a "rispettare il carattere esclusivamente internazionale" delle sue funzioni. Dal 1997, tale carica è ricoperta da Kofi Annan.



Segretariato generale

È composto da un Segretario generale - eletto dal CdS su proposta dell'AG per 5 anni - e dal personale richiesto dall'Organizzazione.



Consiglio economico e sociale (ECOSOC)

Composto da 54 Stati membri eletti per 3 anni dall'AG. Adotta raccomandazioni non giuridicamente vincolanti su questioni economiche, sociali, culturali educative e finanziarie.

Partecipazione delle ONG con status consultivo.

occorre menzionare la **Commissione per i diritti umani**. Con ris.31 del 1996 il Consiglio economico e sociale ha da ultimo regolamentato la partecipazione delle ONG con status consultivo alle attività di questo organismo. Subordinato all'AG, è pure il **Consiglio di amministrazione fiduciaria** le cui funzioni, dopo la fine del processo di decolonizzazione, sono sospese.

Infine, le funzioni della **Corte internazionale di giustizia** sono disciplinate da un apposito Statuto annesso alla Carta: la Corte - composta da 15 giudici - dirime le controversie tra gli Stati che abbiano accettato la sua giurisdizione e ha pure una funzione consultiva, elaborando pareri su qualsiasi questione giuridica sollevata dall'AG, dal Consiglio o dagli altri organi o istituti specializzati, previa autorizzazione da parte dell'AG. I pareri consultivi non hanno natura obbligatoria.

Organo ausiliario dell'AG è il **Consiglio economico e sociale (ECOSOC)**, al quale l'art.60 ha conferito il compito di promuovere la cooperazione internazionale economica e sociale. È composto dai rappresentanti di 54 membri eletti per un periodo di tre anni dall'Assemblea. Assai numerosi sono gli organi sussidiari dell'ECOSOC, istituiti in conformità all'art.68: tra questi oc-

Gli istituti specializzati

<http://www.un.org/Overview/brief6.html>

L'art.57 della Carta delle Nazioni Unite definisce gli istituti specializzati come quegli enti internazionali collegati alle Nazioni Unite mediante un apposito accordo di collegamento. Perché un ente acquisisca la qualità di istituto specializzato è necessario che esso abbia una sfera d'azione specializzata in un particolare settore economico, sociale, culturale, sanitario e così via. Tra le principali organizzazioni autonome che hanno concluso un accordo con l'ONU, occorre ricordare le seguenti.

ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro): formula politiche e programmi per migliorare le condizioni lavorative e le opportunità di impiego e stabilisce gli standard di lavoro adottati dai paesi di tutto il mondo.

FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura): lavora per incrementare la produttività agricola e la sicurezza alimentare, e per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali.

UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura): promuove l'istruzione per tutti, lo sviluppo culturale, la protezione del patrimonio naturale e culturale del pianeta, la cooperazione internazionale nelle scienze, la libertà di stampa e la comunicazione.

OMS (Organizzazione Mondiale per la Sanità): coordina programmi volti a risolvere problemi sanitari e il raggiungimento, da parte di tutte le persone, del livello di salute più elevato possibile. Opera in settori quali la vaccinazione, l'educazione sanitaria e la fornitura di medicinali essenziali.

Gruppo Banca Mondiale: fornisce mutui e assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo per diminuire la povertà e anticipare una crescita economica sostenibile.

FMI (Fondo Monetario Internazionale): favorisce la cooperazione monetaria internazionale e la stabilità finanziaria e fornisce un forum permanente per la consultazione, i pareri e l'assistenza sulle questioni finanziarie.

ICAO (Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile): stabilisce gli standard internazionali necessari per la protezione, la sicurezza e l'efficienza del trasporto aereo, e opera in qualità di coordinatore per la cooperazione internazionale in tutti i settori dell'aviazione civile.

IAEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica): è un'organizzazione intergovernativa autonoma che opera sotto l'egida dell'ONU per un impiego sicuro e pacifico dell'energia atomica.

UPU (Unione Postale Universale)

ITU (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni)

WMO (Organizzazione Meteorologica Mondiale)

IMO (Organizzazione Marittima Internazionale)

WIPO (Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale)

IFAD (Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo)

UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale)

I principali risultati delle Nazioni Unite

Fonte: <http://www.un.org/aboutun/achieve.htm>

Sorta all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale al fine di liberare i popoli dal flagello della guerra e contribuire a creare solide fondamenta per la costruzione di una pace duratura, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha contribuito nel corso dei sessant'anni della propria esistenza al conseguimento di importanti risultati con riguardo a molteplici questioni globali. Le Nazioni Unite hanno sì svolto un ruolo chiave nel mantenimento della pace, *in primis*, quale forum globale di incontro, dialogo e risoluzione pacifica dei conflitti, ma sono state anche e soprattutto impegnate, in particolare attraverso la propria famiglia di agenzie specializzate, in attività cruciali per la promozione dei diritti umani e di uno sviluppo sostenibile. In tali campi l'ONU ha spesso operato con pazienza e al di fuori dei riflettori dei grandi media internazionali. Consapevoli del carattere parziale e limitato di ogni tentativo di schematizzare la complessità del ruolo delle Nazioni Unite, i suoi maggiori successi, che ne certificano senza alcun dubbio la straordinaria importanza, possono essere riassunti come segue.

Mantenimento della pace e della sicurezza

Le Nazioni Unite, dispiegando 54 missioni di peace-keeping, hanno spesso contribuito a mantenere un clima sereno in molte zone colpite da conflitti armati, favorendo così le condizioni per una soluzione dei conflitti e salvando innumerevoli vite.

Pacificazione

A partire dal 1945 l'ONU ha negoziato la soluzione pacifica di conflitti regionali. Ricordiamo le operazioni di pacificazione condotte per la fine della guerra Iran-Iraq, per il ritiro delle truppe sovietiche dall'Afghanistan, per la conclusione della guerra civile in Salvador.

Promozione della democrazia

Le Nazioni Unite hanno reso possibile la partecipazione della popolazione di molti Paesi a elezioni libere e democratiche, fornendo assistenza elettorale e monitoraggio dei risultati in Paesi come Cambogia, Namibia, El Salvador, Eritrea, Mozambico, Nicaragua, Sudafrica, Kosovo e Timor Est.

Sviluppo

Le risorse del sistema delle Nazioni Unite sono state messe a disposizione dello sviluppo delle potenzialità umane. Il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, in piena collaborazione con oltre 170 Paesi membri e le altre agenzie specializzate elabora ad attua progetti a favore dell'agricoltura, dell'industria, dell'educazione e dell'ambiente.

Promozione dei diritti umani

Dall'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, le Nazioni Unite hanno contribuito all'elaborazione di una serie di strumenti internazionali vincolanti a tutela dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Attraverso l'azione dei comitati di controllo, ne garantisce l'attuazione negli ordinamenti degli Stati contraenti. L'azione della Commissione diritti umani ha consentito nel corso degli anni di affrontare temi come la tortura e le pene disumane e degradanti, le sparizioni forzate e le detenzioni extragiudiziali, gli abusi nei confronti delle donne e dei bambini

Protezione dell'ambiente

Il ruolo cruciale dell'ONU in questo ambito è reso evidente dal carattere fondamentale della Conferenza di Stoccolma del 1972, seguita vent'anni più tardi da quella di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo e ancora il vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002. Occorre a tale riguardo menzionare l'adozione dei trattati sulla biodiversità e sul cambiamento climatico e l'impegno degli Stati ad attuare gli obiettivi dell'Agenda 21.

Non proliferazione nucleare

L'ONU ha contribuito a limitare la minaccia nucleare mediante l'attività di ispezione della IAEA, agenzia internazionale per l'energia atomica, in circa 90 Paesi.

Promozione dell'autodeterminazione e dell'indipendenza dei popoli

L'ONU ha svolto un ruolo chiave nel processo di decolonizzazione che ha coinvolto più di 80 Stati, oggi suoi membri.

Rafforzamento del diritto internazionale

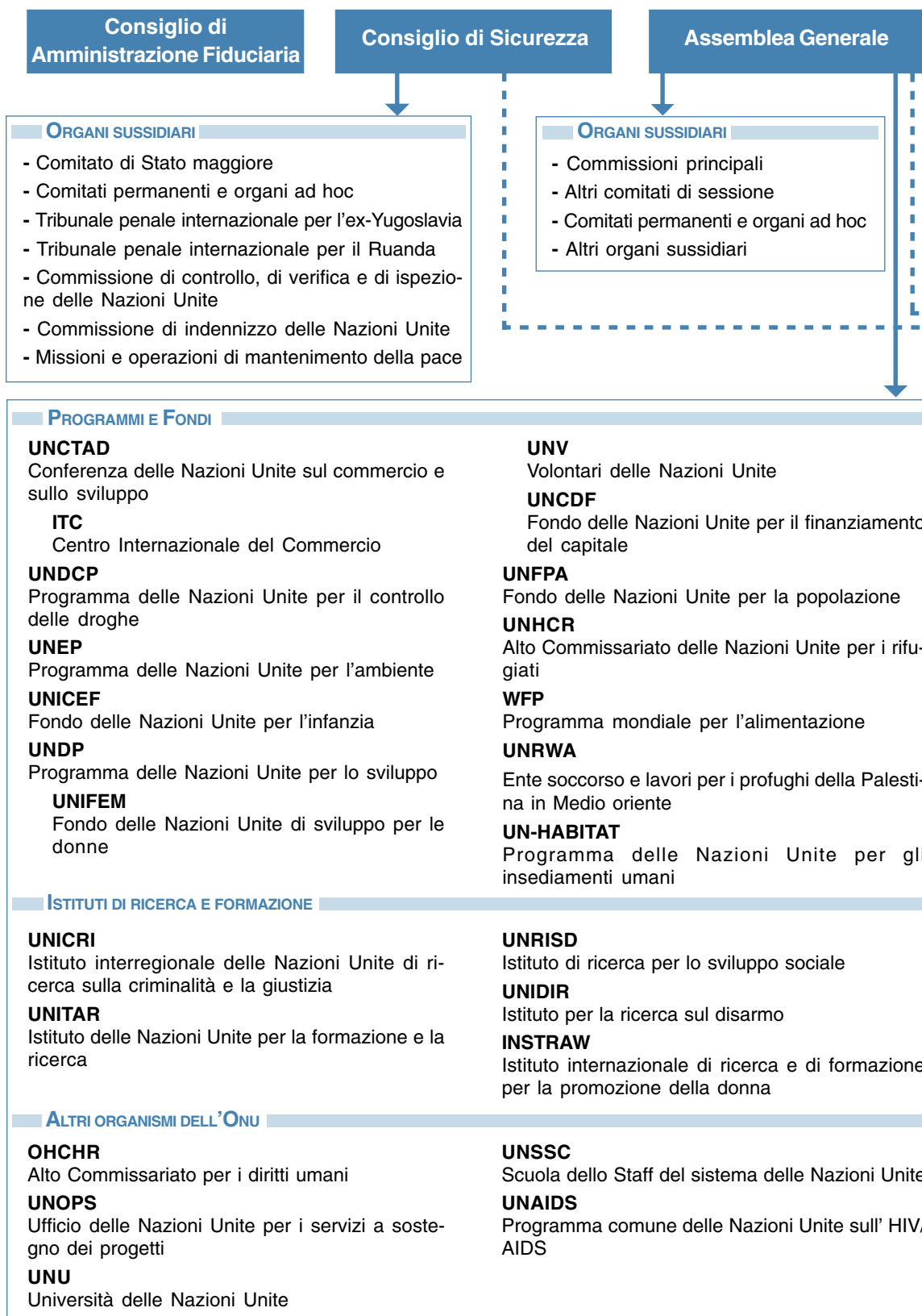
Grazie agli sforzi delle Nazioni Unite, è stato rafforzato ed esteso l'ambito di azione del diritto internazionale con l'elaborazione di più di 300 trattati internazionali, che coprono le più diverse materie.

Composizione giudiziaria di alcune controversie internazionali

Le controversie sottoposte alla Corte internazionale di giustizia, nella sua funzione contenziosa, hanno riguardato questioni territoriali, le relazioni diplomatiche, il diritto di asilo, l'uso della forza e il principio di non intervento.

L'ONU ha inoltre contribuito in maniera concreta e spesso decisiva alla fine dell'apartheid in Sudafrica, nel fornire assistenza e protezioni alle popolazioni in guerra, a più di 30 milioni di rifugiati, nella promozione dei diritti dei bambini e delle donne, nel ridurre gli incidenti sul lavoro grazie all'OIL, nel proteggere il patrimonio culturale del mondo grazie all'UNESCO, nel fissare standard sanitari per la qualità dell'acqua, degli alimenti, dei prodotti farmaceutici grazie all'OMS.

ORGANI PRINCIPALI



Consiglio Economico e Sociale

COMMISSIONI TECNICHE

Commissioni

- Diritti umani
- Sviluppo sociale
- Droghe e stupefacenti
- Prevenzione del crimine e giustizia penale
- Scienza e tecnica al servizio dello sviluppo
- Sviluppo sostenibile
- Condizione della donna
- Popolazione e sviluppo
- Statistica

Commissioni regionali

- ECA** Commissione economica per l'Africa
ECE Commissione economica per l'Europa
ECLAC Commissione economica per l'America Latina e Caraibi
ESCAP Commissione economica e sociale per l'Asia e il Pacifico

Altri organi

- PFII** Forum permanente sui popoli indigeni
- Forum delle Nazioni Unite sulle foreste
 - Comitati di sessione e comitati permanenti

Organizzazioni collegate

- WTO** Organizzazione mondiale del commercio
- IAEA** Agenzia internazionale per l'energia atomica
- CTBTO Prep. Com** Commissione preparatoria dell'Organizzazione del Trattato per il divieto completo degli esperimenti nucleari
- OPCW** Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche

Corte Internazionale di Giustizia

ISTITUTI SPECIALIZZATI

ILO Organizzazione Internazionale del Lavoro

FAO Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura

UNESCO Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura

OMS Organizzazione Mondiale per la Sanità

Gruppo della Banca Mondiale

IBRD Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo

IDA Associazione internazionale dello sviluppo

IFC Società finanziaria internazionale

MIGA Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti

ICSID Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti

FMI Fondo Monetario Internazionale

ICAO Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile

IMO Organizzazione Marittima Internazionale

ITU Unione Internazionale delle Telecomunicazioni

UPU Unione Postale Universale

WMO Organizzazione Meteorologica Mondiale

WIPO Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale

IFAD Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo

UNIDO Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale

WTO Organizzazione mondiale del Turismo

Segretariato

DIPARTIMENTI E UFFICI

OSG Ufficio del Segretario generale

OIOS Ufficio dei servizi di controllo interno

OLA Ufficio degli affari giuridici

DPA Dipartimento degli affari politici

DDA Dipartimento per gli affari del disarmo

DPKO Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace

OCHA Ufficio di coordinamento degli affari umanitari

DESA Dipartimento per gli affari economici e sociali

DGACM Dipartimento per l'Assemblea generale e per la gestione delle conferenze

DPI Dipartimento per l'informazione

DM Dipartimento per la gestione

OHRLS Ufficio dell'Alto rappresentante per i Paesi meno avanzati, i Paesi in via di sviluppo senza sbocco al mare e i piccoli Paesi insulari in via di sviluppo

UNSECOORD Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per la sicurezza

UNODC Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine

UNOG Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra

UNOV Ufficio delle Nazioni Unite a Vienna

UNON Ufficio delle Nazioni Unite a Nairobi

Fonte: Nazioni Unite

www.un.org/aboutun/chart.html

La Riforma dell'ONU di fronte alle minacce e le sfide del nuovo millennio

<http://www.un.org/reform/>

Il rinnovato interesse per i temi della riforma delle Nazioni Unite nasce dalla constatazione della difficoltà delle istituzioni intergovernative internazionali non solo a rappresentare democraticamente la molteplicità degli attori della società internazionale ma anche ad affrontare le minacce e le sfide che il nuovo secolo propone.

In un contesto internazionale sempre più globale, appaiono nuovi attori ed emergono problemi oggi maggiormente pressanti. Nel 2000, 189 capi di Stato e di governo avevano adottato la **Dichiarazione del Millennio**, una sorta di patto globale che esprime le aspirazioni della comunità internazionale nel nuovo secolo. Esprimendo l'auspicio di un mondo unito da valori comuni e impegnato con rinnovata determinazione verso il raggiungimento della pace e di livelli di vita decenti, la Dichiarazione individua **otto sfide fondamentali** che richiedono di essere affrontate e vinte entro il 2015 (v. pagina seguente).



Sono soprattutto i **soggetti non statuali** a proporsi come nuovi interlocutori sul piano globale. Il variegato mondo della società civile, delle organizzazioni non governative e delle autorità locali, reclamano maggiore partecipazione e democrazia nei processi decisionali, nella consapevolezza anzitutto che le decisioni adottate a livello globale riguardano e toccano sempre più direttamente i singoli cittadini. Emerge inoltre con chiarezza il senso dell'esistenza di **interessi comuni** e valori fondamentali condivisi che travalicano i confini nazionali. Recenti avvenimenti, primo tra tutti la guerra in Iraq, hanno inoltre dimostrato l'esistenza di un'opinione pubblica mondiale che chiede soluzioni pacifiche e collettive ai problemi mon-

diali. È un'opinione pubblica che testimonia anche la propria distanza dalle decisioni dei rappresentanti dei governi e che è portatrice di proposte alternative.

Come ha sostenuto di recente l'ex Segretario delle Nazioni Unite **Boutros-Ghali**, vi sarebbero tre ragioni politiche e quattro ragioni strettamente giuridiche che impongono la Riforma delle Nazioni Unite quale imperativo nell'odierna agenda politica globale. Le tre **ragioni politiche** sono anzitutto la necessità di un nuovo ordine mondiale successivo alla fine del confronto bipolare della Guerra fredda, quindi la globalizzazione e infine la rivoluzione tecnica e tecnologica in vari ambiti, come ad esempio nei settori delle comunicazioni, delle telecomunicazioni e degli armamenti.

La necessità di una trasformazione drastica del sistema delle Nazioni Unite ha soprattutto quattro **ragioni di carattere istituzionale** e in senso più ampio di natura giuridica. La prima ragione è la constatazione che gli Stati nazionali non rappresentano più le uniche espressioni della sovranità. La seconda ragione è che oggi a venire messa in dubbio è la stessa nozione di sovranità statale esercitata su un determinato territorio. In terzo luogo, gli Stati non sono più soli nella scena internazionale: vi compaiono soggetti di varia natura, portatori di interessi variegati e spesso confliggenti: certo il mondo della società civile globale ma anche le imprese transnazionali e le reti di gruppi terroristici, per indicare gli esempi più noti. Infine, occorre tener conto della rilevanza sempre maggiore sul piano internazionale di norme giuridiche di carattere **sovranazionale**: i diritti umani, il diritto umanitario, le norme a protezione dell'ambiente.

Vale la pena sottolineare a questo punto l'impegno e il ruolo svolto nella promozione dei temi della riforma delle Nazioni Unite da parte sia di Boutros-Ghali, nella sua funzione di Segretario generale, sia di Kofi Annan.

Boutros-Ghali elaborò una serie di proposte riunendole in tre celebri Rapporti all'Assemblea generale, intitolati "An Agenda for Peace", "An Agenda for Development" e "An Agenda for Democracy". Questi documenti dimostrarono il pensiero fortemente innovativo dell'allora Segretario generale, pensiero che continua a esercitare la propria influenza sul dibattito istituzionale in particolare in tema di mantenimento della pace (v. *infra*, p.13). Particolarmente radicale e coraggioso fu l'approccio di Boutros Ghali alla questione dei contributi statali al bilancio dell'ONU. A fronte dei ritardi nel pagamento da parte di alcuni Stati, tra tutti gli USA, il Segretario generale propose di costituire fonti di finanziamento alternative e indipendenti dagli Stati, tra le quali anche forme di tassazione globale direttamente gestita dall'ONU.

Sin dal 1997, **Kofi Annan** si propose di portare avanti una serie di iniziative per il rinnovamento dell'ONU sia nel breve che nel lungo periodo. Immediatamente egli promosse una **razionalizzazione della struttura** dell'organizzazione raggruppando i dipartimenti, i fondi e i programmi secondo quattro aree settoriali: pace e sicurezza; affari economici e sociali; affari umanitari e sviluppo. Nello stesso anno, il Segretario generale pubblica il suo primo rapporto sulla riforma dell'ONU, dal titolo "Rinnovare le Nazioni Unite: un programma di riforma" (UN Doc. A/51/950): composto di due parti, il documento presenta una discussione dettagliata delle principali questioni proponendo azioni e raccomandazioni.

Nel 2000, il Segretario generale ha elaborato, in occasione del Summit del Millennio, un rapporto dal titolo "Noi i popoli: il ruolo delle Nazioni Unite nel XXI secolo". La VI^a sezione è dedicata al rinnovamento delle Nazioni Unite. Annan individua due strategie essenziali per la realizzazione del potenziale dell'organizzazione negli anni a venire: rafforzare il suo ruolo di stimolo dell'azione collettiva a livello globale, coinvolgendo e coordinando i vari attori che agiscono sullo scenario internazionale; sfruttare la grande opportunità rappresentata dall'era dell'informazione. Le nuove tecnologie, secondo Annan, se usate in maniera responsabile, contribuiscono alla sconfitta della povertà e al raggiungimento degli altri obiettivi prioritari.

Nel 2002 Kofi Annan pubblica un altro importante rapporto, "Rafforzare le Nazioni Unite" (UN Doc. A/57/37), nel quale esprime con vigore la necessità, nell'era della globalizzazione, di un'istituzione multilaterale forte. Il Rapporto, pur riconoscendo che molto è stato fatto a partire dal 1997, ritiene tuttavia che siano necessarie ulteriori riforme: sono soprattutto gli organi intergovernativi a dover essere riorganizzati. Le Nazioni Unite devono inoltre meglio conformare le proprie attività agli obiettivi contenuti nella Dichiarazione del Millennio, mentre si rivela sempre più importante il coordinamento con la **società civile**.

Infine, il Segretario generale ha istituito nel settembre del 2003 un **Panel di eminenti personalità** chiamate a esaminare le odierne minacce, fornire una analisi delle sfide future e raccomandare le riforme necessarie per assicurare un'efficace azione collettiva. Come apparirà più chiaro nelle pagine seguenti, il Panel ha presentato un rapporto dal titolo "Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità collettiva", sulla base del quale Kofi Annan ha elaborato le proprie proposte, ora raccolte nel documento "In una più ampia libertà: verso sviluppo, sicurezza e diritti umani per tutti" (disponibile in rete all'indirizzo <http://www.un.org/largerfreedom/>).

Gli obiettivi di sviluppo del millennio (2000)

<http://www.un.org/millenniumgoals/>

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono stati adottati all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con ris. 55/2 durante il Vertice del Millennio, tenutosi nel settembre 2000. Gli otto obiettivi, che gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungere entro il 2015, sono i seguenti:



1 Eliminare la povertà e la fame nel mondo: dimezzare tra il 1990 e il 2015 la percentuale di persone il cui reddito è inferiore a 1 dollaro USA al giorno;



2 Assicurare l'istruzione elementare universale: assicurare che i bambini in ogni luogo, i ragazzi e le ragazze, siano in grado di completare un ciclo completo di istruzione primaria;



3 Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne: eliminare la disuguaglianza di genere nell'istruzione primaria e secondaria preferibilmente entro il 2005 e a tutti i livelli di istruzione entro il 2015;



4 Diminuire la mortalità infantile: ridurre di due terzi il tasso di mortalità infantile al di sotto dei cinque anni d'età;



5 Migliorare la salute materna: ridurre di tre quarti il tasso di mortalità materna;



6 Combattere l'HIV/AIDS, la tubercolosi, la malaria e le altre malattie: aver arrestato e invertito la tendenza alla diffusione dell'HIV/AIDS;



7 Assicurare la sostenibilità ambientale: integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche dei paesi e nei programmi e arrestare la distruzione delle risorse ambientali;



8 Sviluppare una partnership globale per lo sviluppo: gli Stati membri si sono impegnati ad espletare una serie di interventi di sviluppo, principalmente in quattro aree: cooperazione allo sviluppo, debito estero, commercio internazionale, trasferimento delle tecnologie.

Il 17 dicembre 2004, l'Assemblea generale ha adottato un calendario di lavoro per il 2005 che culminerà con la convocazione il 14-16 settembre di un summit sull'attuazione degli obiettivi del millennio. Il più recente rapporto del Segretario generale sull'attuazione della Dichiarazione del Millennio è stato pubblicato nell'agosto 2004 (A/59/282) e può essere agevolmente scaricato dal sito delle Nazioni Unite.

Il Rapporto del Segretario Generale

“In una più ampia libertà”: verso sviluppo, sicurezza e diritti umani per tutti

Il 21 marzo 2005 è presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite il **Rapporto del Segretario generale** dal titolo ***“In una più ampia libertà: verso sviluppo, sicurezza e diritti umani per tutti”***. Il documento contiene una serie di proposte agli Stati membri delle Nazioni Unite in vista del Summit del 14-16 settembre 2005 sui progressi nell'attuazione della Dichiarazione del Millennio, proposte che trovano ispirazione nei due recenti rapporti presentati rispettivamente dai sedici saggi del **Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento** e dai 250 esperti coordinati dal Jeffrey Sachs nel quadro del **Millennium project**. Annan invita significativamente i leaders mondiali ad agire per il comune scopo di un *“perfect triangle of development, freedom and peace”*.

international law can be maintained, and to promote social progress and better standards of life
in larger freedom
AND FOR THESE ENDS to practice tolerance and live together in peace with
TOWARDS SECURITY, DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS FOR ALL

Il rapporto si compone di quattro sezioni. La

prima affronta il tema della **“libertà dal bisogno”**. Il Segretario generale invita una volta ancora tutti gli Stati sviluppati a destinare lo 0,7% del PNL all'aiuto per lo sviluppo, come presupposto essenziale al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Annan osserva inoltre che il cambiamento climatico costituisce una tra le maggiori sfide per l'ambiente e lo sviluppo nel XXI secolo: considerato che gli obiettivi individuati nel Protocollo di Kyoto recentemente entrato in vigore si estendono sino al 2012, egli invita gli Stati a elaborare un più compiuto quadro giuridico che guardi oltre quella data.

La seconda sezione intitolata **“libertà dalla paura”** riprende le principali conclusioni del rapporto del Panel di alto livello, con riguardo alle nuove minacce alla sicurezza collettiva. Con riguardo alla minaccia terroristica Annan invita a concludere quanto prima i negoziati per una convenzione globale contro il terrorismo che contenga infine una definizione del reato. Sono inoltre elaborate specifiche proposte per arginare la diffusione di armi di distruzione di massa e contro la proliferazione nucleare. Ancora, il Segretario generale condivide la proposta di creare una Consiglio delle Nazioni Unite per il Peace-building. Il paragrafo finale della sezione riguarda la delicata questione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali. Annan riconosce il processo in atto di rilegittimazione della forza da parte di alcuni attori statali in particolare del suo uso in via preventiva: egli peraltro osserva che le uniche eccezioni al divieto san-

cito dall'art.2 par.4 della Carta sono costituite dall'esercizio della legittima difesa e dall'autorità del Consiglio di sicurezza di autorizzare tale uso in presenza di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Il compito – secondo il Segretario generale – non è quello di trovare alternative al Consiglio di sicurezza come fonte di autorità ma di fare in modo che tale organo operi in maniera più efficace. In questo senso il rapporto propone che il Consiglio di sicurezza adotti una risoluzione che individui i principi essenziali che rappresentino la guida per ogni sua futura decisione che autorizzi l'uso della forza.

La terza sezione affronta la questione della **“libertà di vivere in dignità”**: in essa sono contenute alcune proposte in tema di diritti umani e democrazia. L'aspetto più interessante riguarda la riforma della Commissione dei diritti umani: secondo Annan, a differenza dei 16 saggi che suggerivano una Commissione a composizione universale, essa dovrebbe mutarsi in un Consiglio dei diritti umani, i cui membri, direttamente eletti dall'Assemblea generale, “sono impegnati al rispetto degli standards più elevati dei diritti umani”. La quarta e ultima sezione è dedicata alle proposte per il **“rafforzamento dell'ONU”**. Con riguardo al nodo della **riforma del Consiglio di sicurezza**, il Segretario generale sostanzialmente riprende le due proposte del Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento contenute nel rapporto **“Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità collettiva”**. Altre proposte riguardano la riforma del Segretariato delle Nazioni Unite. Nel concludere il Rapporto, Annan afferma che ciò che egli propone è non solo necessario ma possibile: *“From pragmatic beginnings could emerge a visionary change of direction in our world.”*

Il 2 dicembre 2004, era stato reso pubblico il **Rapporto del Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento**, composto da sedici eminenti personalità e presieduto dall'ex-premier thailandese Ananad Panyarachu. Il Rapporto, dal titolo **“Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità collettiva”**, si articola in 101 raccomandazioni raccolte in quattro parti. In un diverso scenario internazionale, le minacce del nuovo secolo sono rappresentate dalla povertà, anzitutto, dalla conflittualità armata tra e entro gli Stati, dalle armi nucleari, chimiche, radiologiche e biologiche, dal terrorismo e dal crimine organizzato.

Nel gennaio 2005, Kofi Annan aveva invece presentato il Rapporto **“Investire nello sviluppo: un piano pratico per conseguire gli obiettivi di sviluppo del Millennio”**, predisposto dal *Millennium Project* sotto la guida del Prof. Jeffrey Sachs, che ha coordinato per tre anni un gruppo di lavoro di 265 esperti. Il rapporto formula “dieci raccomandazioni per il sistema internazionale per sostenere i processi a livello nazionale”: si tratta di una serie di misure pratiche e concrete molte delle quali già note.

LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE IN RETE

a. Il pensiero e le proposte di Boutros Boutros-Ghali

Boutros-Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, 17 giugno 1992 <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Boutros-Boutros Ghali, *An Agenda for Development*, 6 maggio 1994 <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html>

b. Il pensiero e le proposte di Kofi Annan

Kofi Annan, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, Rapporto del Segretario generale del 14 luglio 1997 (A/51/950) <http://www.un.org/reform/refdoc.htm>

Kofi Annan, *We the Peoples of the United Nations: Millennium Report*, 2000

<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>

Kofi Annan, *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*, Rapporto del Segretario generale del 9 settembre 2002

Kofi Annan, *In Larger Freedom, towards Development, Security and Human Rights for All*, 21 marzo 2005

c. I rapporti sullo sviluppo umano della UNDP

UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 2002, "La qualità della democrazia"*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>

d. Assemblea generale delle Nazioni Unite

Ris.52/12 del 14 novembre 1997: *"Renewing the United Nations: a programme for reform"*

e. Iniziative di carattere intergovernativo

South Centre, *For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform*, Ginevra, 1996

<http://www.southcentre.org/publications/unreform/toc.htm>

Unione Interparlamentare e Nazioni Unite, *Conference of Presiding Officers of National Parliaments*, New York, 30 agosto-1 settembre 2000. <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf.htm>

f. Iniziative elaborate da gruppi di esperti o da singoli intellettuali

Stockholm Initiative on Global Security and Governance, *Common Responsibility in the 1990's*, 1991

The Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in its Second Half-Century*, 1995 <http://www.library.yale.edu/un/un1e.htm>

Erskine Childers and Brian Urquhart, Dag Hammarskjöld Foundation, *Renewing the United Nations System*, Uppsala, Sweden, 1994 <http://www.ncrb.unac.org/unreform/selected/Childers-Urquhart.html>

Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, 1995 <http://www.sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm>

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2002 <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/menu-en.asp>

Commission on Human Security, *Human Security Now*, 2003

<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>

g. Il contributo della società civile

International Network For A UN Second Assembly, 1985 <http://www.earthrights.net/gpa/uns.html>

Campaign For A More Democratic UN, 1989 <http://www.camdun-online.gn.apc.org>

World Federalist Movement, *Democratization of the United Nations*

<http://www.wfm.org/ACTION/ActUp.Democratization.html>

Flavio Lotti, *L'Onu dei popoli: progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, 1996

<http://www.perlapace.it/assemblea.htm>

Charter 99, 1999 <http://www.charter99.org/>

Montreal International Forum, *Global Governance 2002: Civil Society and the Democratization of Global Governance*, ottobre 2002 <http://fimcivilsociety.org/g02/english/>

World Campaign for in -depth Reform of the System of International Institutions, *Proposals to reform the system of international institutions: future scenarios* <http://ubuntu.upc.es/> <http://www.reformcampaign.net/>

United Nations Association of the USA (UNA-USA) and the World Federation of UNAs (WFUNA), *How can ECOSOC reform help achieve the development millennium goals?*, 2004 http://www.wfuna.org/what/unreform_/ecosocreform.cfm

h. Il contributo del Centro diritti umani

Antonio Papisca, Marco Mascia, *Appello per la democratizzazione dell'ONU*, 1992, www.entilocalipace.it/pagine/Appello_democratizz.ONU_1992.pdf

Antonio Papisca, Marco Mascia, *"La società civile mondiale per la riforma e la democratizzazione dell'Onu"*, 2004, <http://www.tavoladellapace.it/>

Antonio Papisca, *The nightmare of an armed future for the United Nations: Assessing the Report of the High-level Panel on threats, challenges and change "A more secure world: our shared responsibility"*, 2005,

<http://www.centrodirittumani.unipd.it>

Il Consiglio di Sicurezza

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: il ruolo del Consiglio di sicurezza

Con la fine della Guerra fredda, il **Consiglio di sicurezza**, non più costretto all'inoperatività dalla prassi dei veti incrociati tra i blocchi guidati dalle due superpotenze, ha potuto avvalersi con maggiore libertà delle competenze a esso conferite in materia di **tutela della pace e della sicurezza internazionali**. Se tra il 1946 e il 1989, il numero di risoluzioni adottate è stato di 646, negli ultimi 15 anni il numero è stato complessivamente superiore: il Consiglio ha infatti emanato più di 900 risoluzioni.

A partire dal 1992, si è assistito ad un **ampliamento della nozione di minaccia alla pace**: nel corso della sessione al livello di capi di Stato e di governo del gennaio di quell'anno, il Consiglio riconobbe esplicitamente che l'assenza di guerra e di conflitti armati interstatali non assicura di per sé la pace e la sicurezza interstatali, giacché altre fonti di instabilità, anche in campo sociale, economico, umanitario ed ecologico si propongono quali nuove minacce.

Le azioni del Consiglio di sicurezza sulla base del **Capitolo VII**, decise dopo la fine del confronto bipolare, possono essere ricomprese entro tre categorie: l'adozione di sanzioni, l'istituzioni di operazioni di peace-keeping (v. oltre) e le autorizzazioni all'uso della forza armata. Vi è da rilevare che per la prima volta dal 1945, il Consiglio di sicurezza ha ritenuto necessario l'**impiego della forza armata** per il ristabilimento della pace. Ciò tuttavia non è avvenuto attraverso la piena attuazione del meccanismo originariamente previsto dalla Carta. Come è noto, gli artt.42 e seguenti non hanno mai trovato concreta applicazione dal 1945: gli Stati membri non hanno infatti messo a disposizione del Consiglio di sicurezza contingenti militari secondo quanto richiesto dall'art.43, né è mai stato istituito un Comitato di Stato Maggiore, previsto dall'art.47. Abbiamo al contrario assistito alla controversa prassi delle **autorizzazioni c.d. in bianco** all'uso della forza armata da parte degli Stati: non si tratta allora di operazioni realizzate dall'organizzazione e ad essa attribuibili ma di azioni compiute e portate a termine da coalizioni di forze di Stati membri sotto il loro comando. (per approfondimenti v. l'articolo del Prof. Papisca a p.23)

a. Operazioni di peace-keeping

<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

Sin dai primi anni di vita dell'ONU, si è assistito all'istituzione di interventi militari di natura assolutamente atipica e non previsti dalla Carta delle Nazioni Unite. Si tratta di operazioni consistenti essen-

zialmente da un lato in corpi di osservatori per il monitoraggio dei cessate-il-fuoco e del ritiro delle truppe e in operazioni propriamente di mantenimento della pace. Anche in questo ambito di attività, la discriminante è costituita dalla fine della logica dei blocchi: a partire dagli anni novanta le operazioni sono cresciute in numero e complessità. Occorre anche rilevare che nel corso degli ultimi anni la prassi delle operazioni di peace-keeping ha subito un chiaro ridimensionamento, come si cercherà di rilevare successivamente.

Negli anni della guerra fredda, il peace-keeping costituiva il contributo delle Nazioni Unite alla risoluzione di conflitti interstatali, dispiegando personale militare multinazionale, sotto comando ONU, come forza cuscinetto tra le truppe. Nel 1956, la UNEF I, creata dall'Assemblea generale, a causa delle paralisi del Consiglio, con compiti di interposizione tra le forze di Francia, Regno Unito e Israele da un lato e dell'Egitto dall'altro, delinea gli elementi ricorrenti di tali operazioni: istituite a seguito della cessazione dei combattimenti e prima del ritiro delle truppe in lotta, esse erano subordinate al consenso delle parti e si caratterizzavano per la neutralità e l'imparzialità e per il ricorso alle armi solo in legittima difesa. I Caschi Blu delle Nazioni Unite sono stati successivamente impegnati a Cipro, nelle alture del Golan, in Libano.

Nella seconda fase, successiva al 1989, il Consiglio di sicurezza ha istituito missioni essenzialmente destinate ad assistere Paesi distrutti da guerre civili al fine di promuoverne la riconciliazione nazionale e il rispetto dei diritti umani. È opportuno rilevare il carattere multifunzionale di tali operazioni, che si distinguono per lo sviluppo di funzioni non strettamente militari (soprattutto assistenza umanitaria) ma anche per la loro natura di *peace-building*. A sostegno di tale attività fu creato nel 1992 il Dipartimento delle Nazioni Unite per le operazioni di peace-keeping.

Mentre le operazioni in Mozambico (ONUMOZ, 1992-94) e in El Salvador (ONUSAL) possono annoverarsi tra i successi delle Nazioni Unite nel processo di ristabilimento della pace e della democrazia in quei Paesi, gli oggettivi fallimenti in Somalia, in Bosnia e in Ruanda furono all'origine di un **ripensamento degli obiettivi e dei compiti delle missioni delle Nazioni Unite**. Le missioni in Somalia (UNOSOM II), istituita con ris.814 (1993), e in ex Jugoslavia (UNPROFOR), istituita con ris.727 (1992), si caratterizzarono per un ampliamento del loro mandato, a ricomprendervi l'uso della forza, al fine di disarmare le parti in conflitto, proteggere il personale delle Nazioni Unite, prevenire attacchi contro le zone di sicurezza. La **manca di chiarezza intorno ai mandati** affidati dal Consiglio di sicurezza alle forze di pace delle Nazioni Unite e il verificarsi di

eventi tragici come il massacro di Srebrenica e il genocidio in Ruanda, hanno condotto il Segretariato a promuovere una **riforma delle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite**.

Concludiamo osservando che nel luglio 2004 il Dipartimento delle Operazioni di Peace-keeping stava coordinando 17 operazioni sul campo (vedi le pagine successive): sedici delle quali di peace-keeping e una missione politica. Missioni delle Nazioni Unite sono state recentemente inviate in Burundi, in Costa d'Avorio, ad Haiti, in Liberia, a Timor Est, nella Repubblica democratica del Congo e in Sierra Leone. Il personale militare e civile impegnato è composto di 62.000 unità mentre il budget finanziario sfiora i 3 miliardi di dollari.

b. Sanzioni

In conformità all'art.41 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza ha adottato in molteplici occasioni **misure non implicanti l'uso della forza** nelle relazioni internazionali, in particolare prevedendo **sanzioni di carattere economico** nei confronti di diversi Stati coinvolti nelle maggiori crisi internazionali a partire dagli anni novanta. Il Consiglio di sicurezza ha impiegato le sanzioni economiche quale strumento contro le minacce alla pace ogni qual volta abbia riscontrato il fallimento degli sforzi diplomatici. Le misure approvate dal Consiglio sono state di varia natura e di diversa intensità: l'embargo generale e completo sul commercio di armi, di materie prime e di prodotti petroliferi; la sospensione e la restrizione dei rapporti commerciali; il congelamento di beni o valori patrimoniali posseduti all'estero dallo Stato oggetto di misure e dai suoi governanti; la sospensione dei servizi internazionali di trasporto; il divieto di ingresso e transito negli Stati membri dei responsabili di governo o dei vertici militari dello Stato sanzionato; la riduzione del personale delle missioni diplomatiche o la loro chiusura. Sono state adottate sanzioni ad esempio nei confronti dell'Iraq (ris.661, 670), della Repubblica federale jugoslava (ris.787, 820), della Libia (ris.748, 883), della Liberia, di Haiti, del Sudan, del regime dei Talebani in Afghanistan (ris.1267). Elemento caratterizzante le sanzioni economiche è l'istituzione dei Comitati delle sanzioni sulla base dell'art.29 della Carta.

Difficilmente riportabili all'art.41 della Carta sono le risoluzioni 1373 (2001) e 1540 (2004) le quali, qualificando per la prima volta un **fenomeno generale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali**, rispettivamente il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, stabiliscono una serie di misure di carattere astratto obbligatorie per tutti gli Stati. In questo senso, sembra di rilevare che il Consiglio di sicurezza intenda riconoscersi un **potere legislativo** che non trova alcun fondamento nella Carta delle Nazioni Unite.

L'impatto umanitario delle sanzioni

<http://ochaonline.un.org/index.htm>

<http://www.smartsanctions.ch/>

<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/theindex.htm>

Le sanzioni economiche hanno spesso un impatto disastroso sulla popolazione civile e soprattutto sui gruppi vulnerabili, come ha rilevato il Segretario generale sin dal suo primo rapporto sulla **protezione dei civili nei conflitti armati** (S/1999/957). Manca infatti spesso negli Stati la consapevolezza della necessità di minimizzare il loro impatto umanitario.

È per questa ragione che il regime delle sanzioni non può che costituire uno tra i dilemmi più difficili da sciogliere dalle Nazioni Unite nel loro duplice mandato di preservare la pace e garantire i bisogni primari delle persone e la tutela dei diritti umani fondamentali.

“Quando sanzioni economiche particolarmente pesanti ed estese sono dirette nei confronti di regimi autoritari, ci si imbatte su un problema distinto. Ossia a soffrire è di solito il popolo e non le elite politiche il cui comportamento ha provocato le sanzioni. Al contrario, coloro i quali sono al potere spesso traggono addirittura beneficio dalle sanzioni per la capacità di controllare ed approfittare del mercato nero e sfruttando le sanzioni come pretesto per eliminare le fonti interne di opposizione politica.”

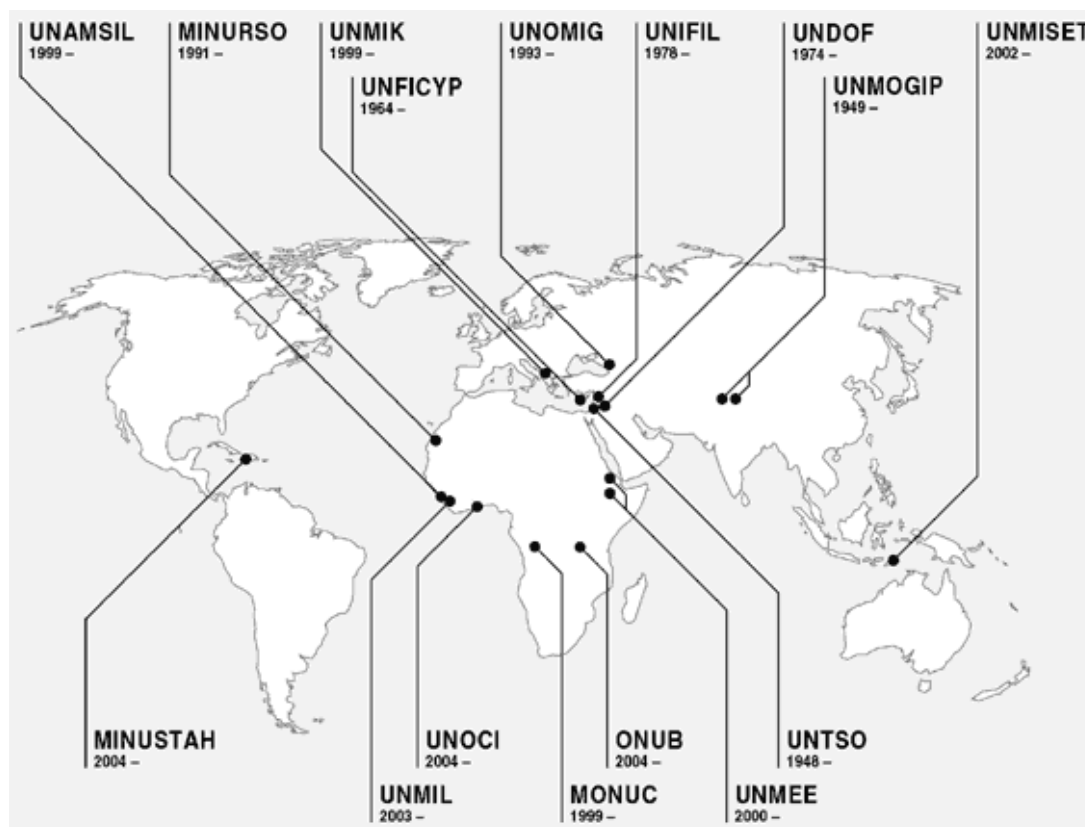
Kofi Annan, Millennium Report, 2000

Negli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza della necessità di **minimizzare gli effetti negativi delle sanzioni economiche**: il Consiglio di sicurezza si è in particolare proposto di evolvere la propria prassi in materia di sanzioni abbandonando quelle misure, retaggio del passato, che avevano quale obiettivo primo la popolazione.

Il Consiglio di sicurezza ha tentato così di introdurre regimi sanzionatori più “umani”, adottando negli ultimi anni, ad esempio contro la Sierra Leone, l'Afghanistan e la Liberia, misure sanzionatorie aventi obiettivi maggiormente specifici e delimitati. La maggiore consapevolezza del Consiglio per il potenziale impatto dannoso di tali misure è evidente anche dalla richiesta di istituire meccanismi di monitoraggio delle implicazioni umanitarie delle sanzioni imposte contro l'Afghanistan [UN Doc. S/RES/1267 (1999) e 1333 (2000)] e la Liberia [S/RES/1343 (2001) e 1478 (2003)].

L'incarico per la valutazione delle implicazioni umanitarie delle sanzioni è stato affidato all'**Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari** (OCHA), che elabora periodici rapporti del Segretario generale al Consiglio di sicurezza.

LE MISSIONI DI PEACE-KEEPING



Il Rapporto Brahimi sulle missioni di pace

Fonte: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/>
Traduzione a cura di RUNIC

Nel marzo 2000, il Segretario Generale commissionò a un gruppo di esperti internazionali guidati dal suo consigliere di lunga data Lakhdar Brahimi (ex Ministro degli esteri algerino) uno studio sulle operazioni di pace delle Nazioni Unite, volto ad individuarne il potenziale di miglioramento e di efficacia.

Il Rapporto di questo Comitato sulle Operazioni di Pace – noto come Rapporto Brahimi (A/55/305-S/2000/809) – espresse chiare indicazioni sui requisiti minimi necessari per il successo di un'operazione, come un mandato chiaro e specifico, l'assenso alle missioni delle parti in conflitto, un livello adeguato di risorse.

L'effetto del Rapporto fu l'avvio da parte delle Nazioni Unite e dei suoi stati membri di una serie di misure per migliorare le operazioni di mantenimento della pace. Il DPKO fu autorizzato a aumentare il proprio personale per la gestione di missioni sul terreno. Così fu aumentato il numero di consiglieri militari e di esperti di sicurezza, e fu creato un ufficio espressamente incaricato di analizzare gli insegnamenti tratti da esperienze passate e occuparsi di questioni riguardanti la



componente femminile nelle missioni (Best Practices Unit). Tra le altre funzioni di questo nuovo ufficio sono comprese la valutazione della condotta dell'operatore di pace; la pianificazione di programmi orientati al disarmo e alla smobilitazione e reintegrazione dei belligeranti; questioni relative allo stato di diritto. Fu inoltre stabilito un meccanismo di finanziamento pre-mandato, tale da assicurare la disponibilità immediata dei fondi necessari per avviare nuove missioni, e la base logistica del DPKO a Brindisi fu dotata di stanziamenti per acquistare materiale necessario per il dispiegamento logistico di nuove missioni. Anche le attività di formazione in atto subirono un forte impulso per accrescere la capacità di risposta rapida del personale impiegato nelle operazioni.

Il DPKO completò anche l'opera di riorganizzazione del sistema di accordi per la disponibilità di risorse e materiale (UNSAS), una sorta di banca dati sulle risorse che gli stati membri sono in grado di mettere a disposizione dell'Organizzazione, in termini di personale civile e materiale e equipaggiamento. Il nuovo UNSAS prevede forze che siano operative tra il primo e il terzo mese dall'avvio di una nuova operazione. Infine, a partire da questa riorganizzazione anche i tentativi di ottenere dal Consiglio di Sicurezza mandati chiari e realistici ha marcato progressi significativi.

| LE MISSIONI DI PEACE-KEEPING | | | | |
|--|----------------|---|-----------|--|
| Missione | Data di inizio | Organico | Incidenti | Stanziamenti |
| UNTSO Organizzazione delle Nazioni Unite per la Supervisione della Tregua | 1948 | militari 153 civili internazionali 94 civili locali 122 | 39 | per il 2004: \$27.69 milioni (lordi) |
| UNMOGIP Gruppo di Osservatori Militari delle Nazioni Unite in India e Pakistan | 1949 | militari 43 civili internazionali 23 civili locali 45 | 9 | per il 2004: \$7.25 milioni (lordi) |
| UNFICYP Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro | 1964 | militari 1,226 polizia civile 43 civili internazionali 44 civili locali 109 | 173 | 07/04-06/05: \$51.99 milioni (lordi) comprensivi dei contributi volontari di Cipro, pari ad un terzo, e a \$6.5 milioni dalla Grecia |
| UNDOF Osservatori delle Nazioni Unite per il ritiro | 1974 | militari 1,018 civili internazionali 36 civili locali 95 | 40 | 07/04-06/05: \$43.03 milioni (lordi) |
| UNIFIL United Nations Interim Force in Lebanon (Forza ad interim delle Nazioni Unite in Libano) | 1978 | militari 1,995 civili internazionali 107 civili locali 299 | 250 | 07/04-06/05: \$97.80 milioni (lordi) |
| MINURSO United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale) | 1991 | militari 223 polizia civile 4 civili internazionali 122 civili locali 113 | 10 | 07/04-06/05: \$44.04 milioni (lordi) |
| UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia (Missione degli Osservatori delle Nazioni Unite in Georgia) | 1993 | militari 119 polizia civile 11 civili internazionali 103 civili locali 184 | 7 | 07/04-06/05: \$33.59 milioni (lordi) |
| UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Missione delle Nazioni Unite per l'amministrazione temporanea in Kosovo) | 1999 | polizia civile 3,509 militari 37 civili internazionali 747 civili locali 2,715 | 29 | 07/04-06/05: \$278.41 milioni (lordi) |
| UNAMSIL United Nations Mission in Sierra Leone (Missione delle Nazioni Unite in Sierra Leone) | 1999 | militari 4,199 polizia civile 75 civili internazionali 274 civili locali 511 | 159 | 07/04-06/05: \$301.87 milioni (lordi) |
| MONUC United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (Missione Organizzativa delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo) | 1999 | militari 12,471 polizia civile 175 civili internazionali 727 civili locali 1,125 | 44 | 07/04-06/05: \$746.10 milioni (lordi) |
| UNMEE United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (Missione delle Nazioni Unite in Etiopia ed Eritrea) | 2000 | militari 3,918 civili internazionali 208 civili locali 254 | 8 | 07/04-06/05: \$216.03 milioni (lordi) |
| UNMISET United Nations Mission of Support in East Timor (Missione di sostegno delle Nazioni Unite a Timor Est) | 2002 | militari 472 polizia civile 147 civili internazionali 269 civili locali 539 | 13 | 07/04-06/05: \$85.15 milioni (lordi) |
| UNMIL United Nations Mission in Liberia (Missione delle Nazioni Unite in Liberia) | 2003 | militari 14.690 polizia civile 1.098 civili internazionali 485 civili locali 628 | 28 | 07/04-06/05: \$846.82 milioni (lordi) |
| UNOCI United Nations Operation in Côte d'Ivoire (Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio) | 2004 | militari 6,000 polizia civile 215 civili internazionali: 252 civili locali 155 | | 07/04-06/05: \$378.48 milioni (lordi) |
| MINUSTAH United Nations Stabilization Mission in Haiti (Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite ad Haiti) | 2004 | militari 6,008 polizia civile 1,398 civili internazionali 303 civili locali 300 | | 07/04-06/05: \$379.05 milioni (lordi) |
| ONUB United Nations Operation in Burundi (Operazione delle Nazioni Unite in Burundi) | 2004 | militari 5,372 polizia civile 82 civili internazionali 291 civili locali 215 | 5 | 07/04-06/05: \$329.71 milioni (lordi) |
| UNMIS United Nations Mission in Sudan (Missione delle Nazioni Unite in Sudan) | 2005 | Organico autorizzato: 10.000 truppe 715 polizia civile | | 07/04-06/05: \$279.50 milioni (lordi) |

Il ruolo del Consiglio di sicurezza nel regolamento pacifico di controversie e situazioni

Il sistema di sicurezza collettiva della Carta poggia su **due pilastri fondamentali**: accanto al Capitolo VII, che disciplina le azioni in caso di minaccia alla pace, violazioni della pace e aggressione, occorre soffermarsi sul **Capitolo VI, relativo alla soluzione pacifica delle controversie**.

Ciò che distingue i poteri del Consiglio di sicurezza nel quadro del Capitolo VI (artt.33 e seguenti) è la loro **natura esclusivamente conciliativa** rispetto alle situazioni e alle controversie che gli vengono sottoposte. La funzione conciliativa viene esercitata altresì con riguardo a controversie o situazioni *“la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale”*.

L'art.33 che apre il Capitolo VI introduce in primo luogo l'obbligo per le parti di una controversia di risolverla con **mezzi pacifici**, ossia mediante “negoziati, inchiesta, mediazione conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad altre organizzazioni od accordi regionali”. In particolare quando gli Stati parti di una controversia suscettibile di mettere in pericolo la pace non riescono a regolarla con i mezzi a loro scelta, vi è l'obbligo sancito dall'art.37 di deferire la questione al Consiglio di sicurezza. Ai sensi degli artt.36 e 37, il Consiglio agisce mediante l'emanazione di atti di natura raccomandatoria e dunque non vincolante per gli Stati membri. Due sono le opzioni: o indicherà i procedimenti e i metodi di sistemazione adeguati o proporrà esso stesso “quella soluzione che ritenga adeguata”.

Vi è da sottolineare che l'art.37 ha avuto scarsa applicazione nella prassi: anche nel caso non risultasse possibile comporre la controversia, gli Stati si sono di solito avvalsi di altri strumenti al di fuori del Consiglio di sicurezza, a tal punto che taluni hanno ritenuto che la norma in esame fosse caduta in desuetudine.

Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che si sono occupate dell'indicazione dei termini di regolamento di una controversia sono state poco frequenti: solitamente si ricorda la ris.42 (1948) sulla Palestina, la ris.637 (1989) che ha approvato l'accordo di Città del Guatemala per una pace stabile in America centrale, la ris.668 (1990) sulla soluzione pacifica del conflitto cambogiano.

Di particolare interesse è pure l'art.34 che disciplina il **potere d'inchiesta del Consiglio di sicurezza**: esso può infatti fare indagini “su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale.”

A questo riguardo deve essere ricordata la Dichiarazione, annessa alla ris.46/59 dell'AG, concernente le attività di accertamento dei fatti (*fact-finding*) svolte dalle Nazioni Unite al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Tale Dichiarazione, oltre a riconoscere l'importanza di tale attività per il mantenimento della pace, sottolinea che tutti gli organi delle Nazioni Unite sono chiamati a svolgere un ruolo di rilievo.

Nella prassi a noi più vicina, il Consiglio di sicurezza ha spesso incaricato **commissioni di esperti** istituite dal Segretario generale ai sensi dell'art.98 a indagare su fatti specifici.

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: il ruolo dell'Assemblea generale

In conformità con l'art.11 al par.2, l'**Assemblea generale** può discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali “che le sia sottoposta da qualsiasi Membro delle Nazioni Unite in conformità all'articolo 35, paragrafo 2, e [...] può fare raccomandazioni riguardo a qualsiasi questione del genere allo Stato o agli Stati interessati, od agli uni ed all'altro. D'altro canto, l'AG dovrà comunque deferire al Consiglio di sicurezza “qualsiasi questione per cui si renda necessaria un'azione”. Il potere dell'AG è ulteriormente limitato dall'art.12 che stabilisce che “durante l'esercizio da parte del Consiglio di sicurezza delle funzioni assegnatagli dal presente Statuto, nei riguardi di una controversia o situazione qualsiasi, l'Assemblea generale non deve fare alcuna raccomandazione riguardo a tale controversia o situazione, a meno che non ne sia richiesta dal Consiglio di sicurezza.”

Tali disposizioni definiscono pertanto il limite della competenza dell'Assemblea generale in considerazione della responsabilità principale nel campo della pace e della sicurezza che è attribuita dall'art.24 al Consiglio di sicurezza. Normalmente l'AG **adotta raccomandazioni di portata generale sulla pace e la sicurezza internazionali**, anche se non sono mancati i casi di risoluzioni che riguardavano specifiche situazioni di crisi internazionali.

Occorre tuttavia ricordare che nei primi anni di attività dell'ONU, l'Assemblea interpretò in maniera particolarmente estensiva i suoi poteri relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, a fronte dell'immobilità del Consiglio di sicurezza a causa dei veti incrociati. Ci riferiamo ovviamente alla **ris. 377 A (V) *Uniting for Peace* del 3 novembre 1950**, in occasione della guerra di Corea. La risoluzione stabilì in maniera esplicita che, in caso di inerzia del Consiglio di sicurezza in presenza di minacce alla pace, rottura della pace o atti di aggressione, l'AG fosse competente a decretare ogni misura appropriata, compreso l'uso della forza armata.

La competenza dell'Assemblea a intraprendere azioni volte al mantenimento della pace fu nuovamente affermata nel corso della **crisi di Suez del 1956**: due risoluzioni dell'AG stabilirono la costituzione e l'invio della Forza di emergenza delle Nazioni Unite (UNEF I) con la funzione di monitorare la cessazione delle ostilità. La legittimità di tali risoluzioni fu fortemente contestata.

La riforma del Consiglio di Sicurezza

La Riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Sin dalla prima metà degli anni novanta, apparve chiaro sia alla maggior parte di governi che agli osservatori accademici e al mondo non governativo che la trasformazione dello scenario internazionale e la rivitalizzazione del Consiglio di sicurezza nell'esercizio delle sue competenze in materia di pace e sicurezza internazionale richiedevano una sostanziale riforma di tale organo dal punto di vista della sua composizione, del processo decisionale, delle sue competenze e delle relazioni con l'Assemblea generale e la Corte internazionale di giustizia. Il Consiglio di sicurezza riflette ancora oggi la struttura del potere globale emersa dalla fine del secondo conflitto mondiale: l'unica modifica introdotta riguarda infatti l'ampliamento del numero dei membri da 11 a 15 nel 1965.



Sebbene la riforma del Consiglio facesse parte dell'ordine del giorno dell'Assemblea generale dal 1979, è solo nel 1992 che l'Assemblea compie i primi passi concreti. Dopo un'importante incontro a Giacarta del Movimento dei Paesi non allineati che chiedeva con forza la riforma, l'AG adotta l'11 dicembre 1992 la ris.47/62, la quale chiede al Segretario generale di invitare gli Stati membri a sottoporre proposte di riforma del Consiglio: nel 1993 oltre 80 Stati elaborano proposte che dimostrano la profonda divisione tra gli Stati sulla questione della composizione e del metodo di lavoro. Nel dicembre di quell'anno, con la ris. 48/26, l'AG istituiva un Gruppo di lavoro sulle questioni relative alla rappresentanza e l'aumento del numero dei membri del Consiglio di sicurezza. Nel corso degli anni il Gruppo di lavoro ha pubblicato diversi rapporti, l'ultimo dei quali nel 2003 (UN Doc. A/57/47).

a. La questione della composizione del Consiglio di Sicurezza

Il tema certamente più noto riguarda la questione della composizione e della rappresentanza del Consiglio di sicurezza. Un ulteriore aumento del numero degli Stati membri - per esempio a 21 o 25 membri - se da un alto servirebbe a migliorare la rappresentatività dell'organo, dall'altro difficilmente migliorerebbe di per sé l'efficacia della sua azione e la qualità dei negoziati. La questione tuttavia sulla quale più difficile sembra essere l'accordo è notoriamente quella dell'accesso di nuovi membri permanenti. Nella pri-

ma metà degli anni novanta era emersa con vigore la proposta di fornire tale *status* a Germania e Giappone. L'opposizione dell'Italia si era concretizzata in una interessante contro-proposta: "essa prevede di lasciare immutati gli attuali cinque membri permanenti ed i dieci non permanenti. Si dovrebbero invece istituire otto-dieci nuovi seggi non permanenti, sui quali dovrebbero ruotare in maniera più frequente (due anni ogni sei) 24-30 Paesi, scelti dall'Assemblea generale in ciascun gruppo regionale, fra quelli che contribuiscono maggiormente agli obiettivi e alle attività delle Nazioni Unite." Nel corso degli anni novanta altre proposte sono state lanciate ad esempio dal Gruppo di Paesi non allineati, dal Messico e dai Paesi Arabi.

La questione della composizione del Consiglio ha ripreso straordinario vigore a seguito della crisi che ha portato all'invasione anglo-statunitense dell'Iraq e in concomitanza con l'istituzione da parte del Segretario generale del Panel di alto livello.

Nel corso dell'annuale dibattito ad alto livello dell'Assemblea generale, nel 2004, si è resa evidente la spaccatura tra gli Stati che reclamano un seggio permanente al Consiglio di sicurezza, ossia Brasile, India, Germania e Giappone, e quelli che avanzano proposte alternative, fondate sul concetto di rappresentanza regionale: l'Italia e alcuni Stati africani. In particolare, la proposta italiana di istituire un seggio per l'Unione europea non ha sino ad oggi raccolto particolari consensi: sembra anzi che alcuni Stati membri per-

La riforma del Consiglio di sicurezza: documenti in rete

a. Rapporti del Gruppo di lavoro dell'Assemblea generale sulla riforma del Consiglio di sicurezza

Rapporto del 2003 (3 luglio, 2003) [A/57/47]

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/oewg/2003/ga57.pdf>

Rapporto del 2001 [A/55/47]

<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5547.pdf>

Rapporto del 2000 (25 luglio, 2000) [A/54/47]

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/oewg/scref00.htm>

b. Posizioni espresse dai Governi

"Uniting for Consensus" Movement, Position Paper sulla riforma del Consiglio di sicurezza, febbraio 2005

<http://www.italyun.org/docs/italyun/reform.htm>

Brasile, Germania, India e Giappone (G4), progetto di risoluzione dell'AG in tema di riforma del Consiglio di sicurezza, 13 maggio 2005

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/g4resolution.pdf>

c. Società civile

NGO Working Group on the Security Council

<http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/index.htm>

manenti, anzitutto il **Regno Unito**, siano intenzionati a sostenere le candidature del primo gruppo di Paesi.

Particolarmente interessanti sono le proposte sulla composizione del Consiglio di sicurezza elaborate dalla società civile. La *Campagna mondiale per la riforma nel profondo delle istituzioni internazionali*, promossa dalla rete di organizzazioni della società civile UBUNTU, propone tre scenari successivi di riforma del Consiglio di sicurezza. Per quel che riguarda la composizione, suggerisce di eliminare i seggi permanenti e di eleggere i membri sulla base di alcuni criteri: tra questi la rappresentatività regionale e l'effettivo contributo al budget e alle attività delle Nazioni Unite.

Il Rapporto del Segretario generale "**In Larger Freedom**" sostiene in materia le proposte del Panel di alto livello contenute nel documento dal titolo "**Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità collettiva**". Nella consapevolezza della necessità di rafforzare la natura democratica dell'organo e la sua rappresentatività, il Rapporto propone di concentrare il dibattito su **due modelli di riforma**, fondati ambedue sulla distribuzione di seggi tra le quattro principali aree geografiche: Africa, Asia e Pacifico, Europa e Americhe. La **prima proposta** consiste nell'allargamento del Consiglio a sei nuovi membri permanenti, senza diritto di veto e tre non permanenti per un totale di 24 seggi. Il **secondo modello** riprende sostanzialmente la proposta italiana dell'inizio degli anni novanta: senza l'istituzione di nuovi seggi permanenti, sarebbe invece creata una nuova categoria di 8 seggi da affidare per un periodo di 4 anni a due Stati per ogni macroregione, rieleggibili per un secondo mandato consecutivo. Con la creazione di un ulteriore seggio non-permanente della durata di due anni, il totale dei membri del Consiglio salirebbe anche in questo caso a 24. (v. schema nella pag. seguente) Tale proposta ha raccolto il sostanziale appoggio di un gruppo consistente di Paesi - tra i quali l'Italia, che si propone come guida - riunitisi nel febbraio 2005 come movimento "**Uniting for Consensus**".

Secondo il Panel di alto livello, una riforma della composizione non sarebbe immutabile nel futuro: si suggerisce anzi una revisione per il 2020. Quel che è chiaro è l'opposizione a un'espansione del diritto di veto. Il tema del processo decisionale dell'organo è talmente delicato che merita un discorso a parte.

b. La riforma del processo decisionale: la questione del veto

Per quel che concerne la procedura di voto del Consiglio di sicurezza, l'art.27 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che, ad eccezione delle questioni di procedura, l'adozione delle decisioni richiede il voto favorevole di nove membri, compresi i voti dei cinque membri permanenti. Il potere di veto, risultato del

Incontro dei leader di Brasile, Germania, Giappone, India sulla riforma delle Nazioni Unite: Dichiarazione congiunta alla stampa (21 settembre 2004)

<http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint0409.html>

"Il Consiglio di sicurezza deve riflettere la realtà della comunità internazionale nel ventunesimo secolo. Deve essere rappresentativo, legittimato ed efficace. È essenziale che il Consiglio di sicurezza comprenda, su base permanente, Paesi che hanno la volontà e la capacità di assumersi le maggiori responsabilità con riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Il numero di membri delle Nazioni Unite è aumentato di quattro volte a partire dai suoi inizi nel 1945, compreso un marcato aumento del numero di Paesi in via di sviluppo. Pertanto il Consiglio di sicurezza deve essere allargato sia nella categoria dei membri permanenti che in quella dei membri non permanenti, ammettendo pure Paesi sviluppati e in via di sviluppo in qualità di membri permanenti.

Brasile, Germania, India e Giappone sostengono la candidatura l'uno dell'altro, sulla base del riconoscimento fermamente condiviso che essi siano legittimi candidati a un seggio permanente in un Consiglio di sicurezza allargato. L'Africa deve essere rappresentata con un seggio permanente al Consiglio di sicurezza. Lavoreremo insieme ad altri Stati membri che sostengono la medesima posizione, verso la realizzazione di una significativa riforma delle Nazioni Unite compresa quella del Consiglio di sicurezza."

compromesso di Yalta del febbraio 1945 tra gli Stati Uniti, l'URSS e il Regno Unito, era motivato dalla responsabilità particolare dei membri permanenti nel mantenimento della pace dopo il secondo conflitto mondiale. Oggi, il potere di veto è visto da molti Stati e dal mondo della società civile come un privilegio dei membri permanenti che impedisce il perfezionarsi della volontà del Consiglio quando uno di essi manifesti per qualsivoglia motivo la propria contrarietà. L'unica altra eccezione all'esercizio del diritto di veto è contenuta nel par. 3 dell'art.27: esso prevede che nelle decisioni riguardanti il Capitolo VI (soluzione pacifica delle controversie), lo Stato parte di una controversia deve astenersi dal voto.

La questione del potere di veto è ovviamente strettamente legata al tema dell'ampliamento del Consiglio di sicurezza a nuovi membri permanenti: esso appare oggi sempre più anacronistico, in quanto volto a perpetuare una situazione di ineguaglianza e discriminazione tra i membri delle Nazioni Unite. Diversi Paesi, nel quadro delle discussioni del gruppo di lavoro dell'Assemblea generale sulla riforma del Consiglio di sicurezza, hanno manifestato la loro posizione in merito. Dalla lettura dei rapporti del gruppo di lavoro emergono diverse posizioni. Alcuni Stati hanno ad esempio sostenuto l'abolizione del potere di veto. Altri Stati hanno invece proposto che esso sia limitato

alle decisioni adottate sulla base del Capitolo VII della Carta. Il veto - secondo una diversa proposta - non andrebbe invece usato per le procedure di ammissione, sospensione ed espulsione. Un secondo genere di proposte intende invece **limitare gli abusi unilaterali del potere di veto**, sostenendo che per impedire l'adozione di una delibera debba essere necessario il voto contrario di almeno due membri permanenti. Tali proposte richiedono un processo di emendamento formale della Carta e in particolare una revisione dell'art.27. Secondo una diversa prospettiva ciò non sarebbe necessario: gli abusi del potere di veto potrebbero essere ugualmente limitati consolidando nel processo decisionale la prassi del *consensus*. Secondo questa procedura, al termine di negoziati volti alla creazione di un consenso largo sul testo di una delibera, il Presidente di sessione, anziché richiedere una votazione formale, domanda se vi siano obiezioni e a risposta negativa considera la risoluzione adottata.

Il Rapporto del Panel di alto livello raccomanda che la riforma del Consiglio di sicurezza non conduca all'espansione del potere di veto. Al fine di rendere più "responsabile" l'esercizio di tale potere, il Rapporto propone un sistema di "**indicative voting**", per il quale i membri del Consiglio di sicurezza possono chiedere in relazione a ogni proposta di azione, un'indicazione di voto da parte degli Stati: in questa prima votazione la posizione negativa di un membro permanente non pregiudicherebbe il prosieguo dei lavori sulla questione in agenda. L'usuale procedura sarebbe invece riservata alla seconda votazione formale.

Nel documento "**Future Scenarios**" elaborato da UBUNTU nel quadro della *Campagna mondiale per la riforma delle istituzioni internazionali*, sono riprese alcune tra le proposte di revisione del diritto di veto già qui ricordate. Pur auspicando a lungo termine una riforma in profondità che conduca infine all'abolizione del veto, si prevedono due scenari intermedi nei quali l'esercizio di tale potere è progressivamente limitato alle delibere sulla base del Capitolo VII, sul presupposto che vi siano simultaneamente almeno due veti.

c. Metodo di lavoro e trasparenza

Un altro elemento di discussione riguarda la trasparenza e l'effettività del metodo di lavoro del Consiglio di sicurezza. Nel 2001 lo stesso Consiglio ha promosso una serie di iniziative a tale riguardo, documen-

tate in un rapporto preparato dalla presidenza (UN doc. S/2002/603). Sono stati maggiormente valorizzate le sessioni pubbliche, mentre la partecipazione dei delegati degli Stati non membri del Consiglio è stata privilegiata fornendo l'opportunità di intervenire oralmente alla discussione. Tentativi sono stati fatti inoltre per consolidare maggiormente le consultazioni con i Paesi che mettono a disposizione le loro truppe per le operazioni delle Nazioni Unite.

Per quel che concerne l'efficienza del lavoro, sono stati incoraggiati i dibattiti su questioni generali, privilegiando l'interazione tra i rappresentanti invitandoli a discorsi più concisi. Particolare attenzione è stata quindi rivolta alla capacità di monitorare dell'attuazione delle risoluzioni, migliorando le relazioni tra il Consiglio e gli organi sussidiari come i comitati delle sanzioni.

I MODELLI DI RIFORMA PROPOSTI DAL RAPPORTO DEL PANEL DI ALTO LIVELLO E RIPRESI DAL RAPPORTO DEL SEGRETARIO GENERALE

Modello A

Il modello A prevede la creazione di sei nuovi seggi permanenti, senza diritti di veto e tre seggi non permanenti della durata di due anni secondo la seguente distribuzione geografica:

| | Numero di Stati | Seggi permanenti (attuali) | Seggi permanenti proposti | Seggi biennali non rinnovabili | Totale |
|-------------------------|-----------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------|
| Africa | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| Asia e Pacifico | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| Europa | 47 | 3 | 1 | 2 | 6 |
| Americhe | 35 | 1 | 1 | 4 | 6 |
| Totali Modello A | 191 | 5 | 6 | 13 | 24 |

Modello B

Il modello B non prevede la creazione di nuovi seggi permanenti ma l'istituzione di una nuova categoria di otto seggi con un mandato rinnovabile di quattro anni e di un ulteriore seggio con un mandato non rinnovabile di due anni, secondo una suddivisione per macroaree geografiche descritta come segue:

| | Numero di Stati | Seggi permanenti (attuali) | Seggi quadriennali rinnovabili | Seggi biennali non rinnovabili | Totale |
|-------------------------|-----------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------|
| Africa | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| Asia e Pacifico | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| Europa | 47 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| Americhe | 35 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| Totali Modello B | 191 | 5 | 8 | 11 | 24 |

Sul diritto all'ingerenza umanitaria

L'intervento armato della NATO in Kosovo nel 1999 ha posto in termini drammatici la questione dell'esistenza di un diritto all' "ingerenza umanitaria" nel diritto internazionale, ossia del diritto da parte degli Stati di usare la forza armata nel territorio di un altro Stato, a prescindere dal consenso di quest'ultimo, al fine di far cessare una violazione grave dei valori fondamentali riconosciuti dalla comunità internazionale; tra questi anzitutto i diritti umani internazionalmente tutelati.

Secondo la maggior parte dei commentatori tale diritto può essere esercitato da taluni Stati solo sulla base di una specifica autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla base del Capitolo VII della Carta. Già nel 1997, il Segretario generale Kofi Annan, segnalava tuttavia la delicata questione dell'esistenza di un diritto-dovere di intervento a fini umanitari in caso di paralisi del Consiglio di sicurezza.

In questo quadro, alcuni giuristi sostennero che nel diritto internazionale una specifica norma fosse in via di formazione, la quale prevedesse una particolare eccezione al divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali nel caso fosse necessario reagire a violazioni gravi dei diritti umani fondamentali. Secondo il Prof. Papisca e il Prof. Mascia,

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

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

Nel settembre 2001, il governo canadese ha istituito una **Commissione internazionale sull'intervento e la sovranità statale**, che ha pubblicato nel dicembre

2001 un rapporto dal titolo "The Responsibility to Protect". (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/>)

Il Rapporto, intendendo contribuire al dibattito sull'intervento umanitario, propone di valutare la questione secondo una evoluzione concettuale che dal diritto di intervento si concentra sulla responsabilità degli Stati di proteggere. Ciò implica anzitutto la responsabilità primaria dello Stato territoriale di proteggere i propri cittadini dagli effetti delle catastrofi umanitarie. Solo se tale Paese non intenda o non sia in grado di far fronte al proprio dovere, allora diventa responsabilità della comunità internazionale intervenire. La Commissione ha avanzato l'ipotesi che la "responsabilità di proteggere" sia oggetto di una norma formatasi nel diritto internazionale. L'ingerenza umanitaria deve in particolare soddisfare alcuni criteri essenziali, tra i quali: l'esistenza di una giusta causa, il principio di proporzionalità dell'intervento ma soprattutto l'esistenza di una autorità competente appropriata, che la Commissione individua chiaramente nel Consiglio di sicurezza.

Tale impostazione è stata recentemente accolta dal **Rapporto del Panel di alto livello**. Ai paragrafi 199-209, il Rapporto ha osservato il riconoscimento crescente ricevuto dal concetto di "responsabilità di proteggere" e ha accolto la tesi per cui il Consiglio di sicurezza possa autorizzare, come ultima istanza, un intervento militare in caso di genocidio, pulizia etnica o violazioni gravi dei diritti umani, quando i governi territoriali non intendano o non siano in grado di intervenire.

In tema di uso della forza a fini umanitari, si è infine pronunciato Kofi Annan, nel rapporto "In Larger Freedom": egli ha affermato con chiarezza che la Carta delle Nazioni Unite continua a rappresentare il punto di riferimento essenziale. Le uniche eccezioni al divieto espresso dall'art.2 (4) sono rappresentate dal diritto alla legittima difesa nel caso uno Stato subisca un attacco armato da parte di un altro Stato (art.51) e dall'autorità del Consiglio di sicurezza di autorizzare l'uso della forza armata al fine di preservare la pace e la sicurezza internazionali.

Secondo Annan, non è necessario pertanto trovare alternative al Consiglio di sicurezza: occorre farlo operare nella maniera migliore. Annan raccomanda al Consiglio di adottare una **risoluzione** che definisca i principi guida per tale **delicata funzione**: il Consiglio deve trovare un punto di vista comune sulla nozione di gravità della minaccia alla pace, sulla definizione degli obiettivi di un eventuale intervento armato, sul problema della proporzionalità della reazione rispetto alla minaccia e infine sulla questione se mezzi pacifici e non coercitivi possano altrettanto scongiurare la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

La prospettiva allarmante della “guerra facile”

Pericolosi bizantinismi sull'articolo 51, arbitraria estensione della sua portata

Dal saggio di Antonio Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter: exception or general rule? The nightmare of the easy war*, in “Pace diritti umani/Peace human rights”, n.1, 2005.

Sia il Rapporto del Panel sia il Rapporto di Kofi Annan concordano nel sottolineare che tutte le competenze e i poteri del Consiglio di Sicurezza previsti dalla Carta devono essere mantenuti.

Per quanto attiene all'uso della forza, partendo dall'assunto che “c'è crescente convergenza nel ritenere che il problema che si pone per gli stati riguarda non il ‘diritto di intervenire’, ma la ‘responsabilità di proteggere’ quando si tratta della sofferenza della gente (*people suffering*)”, il Panel si dichiara a sostegno della “norma emergente secondo cui esiste una responsabilità collettiva di proteggere, esercitabile dal Consiglio di sicurezza mediante l'autorizzazione dell'intervento militare quale ultima risorsa, nel caso del genocidio e di altri massacri su vasta scala, pulizia etnica o estese violazioni del diritto internazionale umanitario che i governi sovrani hanno dimostrato di non volere prevenire”.

Il commento al riguardo non può non essere fortemente critico. Il riferimento a un nascente principio giuridico che si chiamerebbe della “responsabilità collettiva di proteggere” e che in via di principio risponde a insopprimibili istanze di etica universale, può essere foriero di un clima di incertezze e di una generalizzata pratica di abusi circa l'uso della forza. Si estenderebbe infatti il ventaglio di possibilità per gli stati di usare la forza, mentre si assegnerebbe al Consiglio di Sicurezza il potere di “autorizzare altri” – appunto gli Stati, singoli o in coalizioni “multinazionali” - ma non anche quello di “decidere e gestire in proprio”, cioè sotto autorità e comando “sopranazionali”, le operazioni sul terreno. Altrimenti detto, il nobile *appeal* dell'etica del “proteggere” può rivelarsi funzionale alle più arbitrarie ragioni di “geopolitica” se la sua traduzione operativa non è direttamente gestita dalle NU. Abbiamo già sperimentato la mistificazione delle guerre dei, o per i, diritti

umani e la confusione tra “diritto umanitario” e “diritti umani”...

La riflessione in proposito si fa ulteriormente critica e allarmata se la colleghiamo a quanto dicono, in sostanziale sintonia, sia il Rapporto del Panel sia quello del Segretario Generale sulla materia delicatissima dell'autotutela individuale e collettiva quale prevista dall'articolo 51 della Carta. Di questo è indispensabile riportare il testo integrale:

“Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che *abbia luogo* un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantochè il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo *il potere ed il compito* spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quella azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale” (corsivo aggiunto).

Il Panel dice che “l'articolo 51 non deve essere né riscritto né reinterpretato, *nè per estenderne* la sua consolidata funzione che è quella di permettere misure preventive in risposta a minacce non-imminenti, *nè per restringerne* la portata sì da limitarne l'applicazione soltanto agli attacchi in atto” (corsivo aggiunto). Questa interpretazione, apparentemente salomonica, è invece palesemente difforme dal non ambiguo testo letterale dell'articolo 51, il quale si riferisce esclusivamente all'uso della forza in presenza di attacco armato *in atto* di stato contro stato. Nonostante che la Carta delle NU parli, inequivocabilmente, di legittima difesa “successiva”, non “preventiva”, il Panel non esita a far propria l'accezione “classica”, cioè “preventiva”, della legittima difesa laddove ulteriormente precisa che “uno stato minacciato, in conformità con il consolidato diritto internazionale, può intraprendere un'azione militare nella misura in cui l'attacco mi-

sta interpretazione, apparentemente salomonica, è invece palesemente difforme dal non ambiguo testo letterale dell'articolo 51, il quale si riferisce esclusivamente all'uso della forza in presenza di attacco armato *in atto* di stato contro stato. Nonostante che la Carta delle NU parli, inequivocabilmente, di legittima difesa “successiva”, non “preventiva”, il Panel non esita a far propria l'accezione “classica”, cioè “preventiva”, della legittima difesa laddove ulteriormente precisa che “uno stato minacciato, in conformità con il consolidato diritto internazionale, può intraprendere un'azione militare nella misura in cui l'attacco mi-



nacciato è imminente, non esistono altri mezzi per affrontarlo e l'azione è proporzionata". Il Panel mette dunque in questione la stessa *ratio* dell'art. 51, che è quella di essere "eccezione" rispetto alla "norma generale" la quale interdice agli stati di usare la forza per risolvere le controversie internazionali.

Da quanto sopra riportato, risulta che al Consiglio di sicurezza, per ottenere autorizzazione o approvazione, i governi dovrebbero rivolgersi nel caso in cui intendano usare la forza:

- a) a titolo "preventivo" (contro una minaccia non-imminente o non-prossima),
- b) a titolo "protettivo" (genocidio o atrocità affini).

Non c'è invece bisogno di autorizzazione del Consiglio di sicurezza per l'uso della forza:

- a) in risposta ad **attacco armato in atto** (art. 51),
- b) a titolo "pre-emptivo" (contro una minaccia imminente o prossima).

Ma anche nel caso dell'uso preventivo e protettivo, dove appunto si prevede ruolo per il Consiglio di Sicurezza, il verbo usato è "autorizzare" non già "decidere" in proprio: insomma, un ruolo che, di fatto, sarebbe notarile con riferimento a decisioni già prese da altri i quali, se potenti, avrebbero sempre modo di addurre "buone ragioni".

Nel suo Rapporto, Kofi Annan recepisce lo schema minacce/risposte armate prefigurato dal Panel:

Attacco armato in atto
(armed attack)

autotutela individuale o collettiva **successiva** ad attacco armato, art. 51 ("individual or collective self-defence if an armed attack occurs", art.51) non c'è bisogno di "autorizzazione" del Consiglio di sicurezza

Minaccia imminente
(imminent threat)

uso **pre-emptivo** della forza
(pre-emptive use of force) non ci sarebbe bisogno di "autorizzazione" del Consiglio di sicurezza

Minaccia non imminente o latente
(non-imminent or latent threat)

uso **preventivo** della forza
(preventive use of force) ci sarebbe bisogno di "autorizzazione" o "approvazione" del Consiglio di sicurezza

Genocidio o atrocità affini
(genocide or similar atrocities)

uso **protettivo** della forza
(protective use of force) ci sarebbe bisogno di "autorizzazione" o "approvazione" del Consiglio di sicurezza

Ripetendo che "gli attacchi imminenti sono pienamente coperti dall'articolo 51, il Segretario Generale si conforma al Panel nel fornire un'interpretazione esten-

siva dell'art. 51 che ne contraddice in radice, giova ribadirlo, la *ratio* di "eccezione" rispetto ai principi generali e agli obiettivi statutari contenuti negli articoli 1 e 2 della Carta, preannunciati dal Preambolo e ulteriormente esplicitati, per quanto riguarda la loro azionabilità, in particolare dagli articoli 42 e 43. Giova qui ricordare i principi: rispetto del valore supremo della dignità umana e degli inalienabili diritti che ne discendono (a cominciare dalla vita, individuale e collettiva), ripudio-proscrizione della guerra (flagello...), divieto per gli stati di usare la forza per la risoluzione delle controversie internazionali, obbligo di risolverle pacificamente. Tra i principi va altresì annoverato quello di "autorità soprannazionale" delle NU con relativo potere del Consiglio di Sicurezza di usare la forza per fini di "polizia" e di giustizia penale internazionale (interposizione fra le parti contendenti, salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, protezione delle infrastrutture produttive e dei servizi sociali essenziali, perseguimento dei presunti criminali, protezione dell'ambiente, ecc.).

Il Segretario Generale tiene a precisare nel suo Rapporto che "quando gli attacchi non sono imminenti, la Carta dà piena autorità al Consiglio di Sicurezza di usare la forza militare, compreso l'uso preventivo", ma con questa specificazione limitativa di tale autorità: "Quando si tratta di *autorizzare* o *approvare* l'uso della forza militare, il Consiglio deve ponderare la serietà della minaccia, lo scopo congruo", ecc...(corsivo aggiunto). È dunque chiaro che, anche per il Segretario Generale, quando si tratti di usare la forza in via **pre-emptiva**, oltre che in via **successiva**, gli stati sono liberi di agire senza ricorrere previamente al Consiglio. Per i casi della via **preventiva** e della via **protettiva**, ci sarebbe invece l'obbligo di andare al Consiglio, ma per eventualmente ottenerne autorizzazione o approvazione.

Implementare gli articoli 42 e 43

Nessuno dei due Rapporti fa riferimento all'art. 43 della Carta, il cui testo è qui utile di riportare nella sua integralità:

"1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, *tutti* i membri delle Nazioni Unite *si impegnano a mettere a disposizione* del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta e in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le *forze armate*, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. 2. (...) 3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di Sicurezza ed

i singoli Membri, oppure tra il Consiglio e i *gruppi di membri*, e saranno soggetti a ratifica da parte degli stati firmatari in conformità alle rispettive norme costituzionali” (corsivo aggiunto).

Il riferimento a questo articolo e alle possibilità, oggi realmente esistenti, come sarà più oltre segnalato, di metterlo in atto è necessario per arginare la deriva in cui si trascinerrebbe il mondo qualora si desse seguito alle “aperture” all’uso della forza così generosamente offerte dai due Rapporti.

Se il Consiglio di Sicurezza deve poter esercitare il ruolo che la Carta gli assegna, occorre che gli stati mettano a disposizione delle NU, in via permanente, parte delle loro forze armate, da debitamente riconvertire in forze di polizia militare internazionale. Questo renderebbe possibile l’applicazione dell’articolo 42, che prevede che sia l’ONU in quanto tale, cioè sotto proprio diretto comando, a usare la forza militare al di fuori dei casi di autotutela successiva ad attacco armato. Anche di questo articolo giova citare il testo letterale:

“Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste dall’art.41 (le sanzioni) siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, *esso può intraprendere*, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere *dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni* mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite (corsivo aggiunto).

Il verbo “intraprendere” sta a significare non soltanto che il Consiglio decide, ma anche che le operazioni militari sono condotte sul campo sotto il comando delle NU.

Ignorare gli articoli 42 e 43, come fanno i due Rapporti in esame, non può essere frutto di una svista. La voluta dimenticanza non può non sottendere l’acquiescenza al disegno mirante a fare di uno stravolto articolo 51 la pietra angolare di un multilateralismo armato *à la Carte*, come dire della geopardizzazione della sicurezza con esiti di permanente destabilizzazione in ogni parte del mondo: non a caso la spesa militare degli stati sta aumentando in maniera esponenziale.

Per le NU soltanto il peace-keeping: Caschi Blu come Angeli Blu?

Ambedue i Rapporti forniscono tuttavia spunti che, se adeguatamente colti, possono comunque contribuire al rafforzamento dell’autorità e del potere delle NU proprio nella direzione degli articoli 42 e 43. In sintonia col Rapporto del Panel, Kofi Annan propone infatti di creare “riserve strategiche per il peacekeeping delle Nazioni Unite” mediante l’inclusione di risorse di rapido impiego (*standby capacities*) dentro un “sistema di collegamento” (*interlocking*) sempre per il peacekeeping”, e di costituire una forza di polizia civile delle NU (*United Nations civilian police standby capacity*). La proposta è esplicitamente messa in relazione alla costituzione in atto di forze militari di rapido impiego da parte di organizzazioni regionali quali l’Unione Europea, l’Unione Africana e “altre” (non precisate).



In presenza di questa realtà in movimento, possiamo tranquillamente sostenere che gli accordi tra l’ONU e le organizzazioni regionali circa la disponibilità, *in via permanente*, di forze militari per le operazioni delle NU diano sostanziale applicazione all’art. 43 della Carta, rendendo quindi possibile al Consiglio di Sicurezza di procedere, se del caso, in base all’articolo 42. Oltre che sbloccare la funzio-

nalità del sistema di sicurezza collettiva prevista, in particolare, dalle disposizioni del Capitolo VII della Carta, si darebbe impulso anche al coordinamento previsto dalle disposizioni del Capitolo VIII, in particolare dall’articolo 53 che così stabilisce:

“1. Il Consiglio di Sicurezza *utilizza*, se del caso, gli accordi o le *organizzazioni regionali* per azioni coercitive *sotto la sua direzione*. Tuttavia, *nessuna azione* coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali *senza l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza...(...)*” (corsivo aggiunto).

Dunque, quanto disposto nel Capitolo VIII andrebbe a incrementare il potere sopranazionale delle NU in virtù dell’organica inclusione delle forze regionali di rapido impiego dentro il sistema di sicurezza ‘mondiale’. Insomma si realizzerebbe un passo avanti che è

di altissimo rilievo politico sotto un triplice profilo: primo, a fare gli accordi col Consiglio di Sicurezza previsti dall'articolo 43 sarebbero non i singoli stati, ma intere "organizzazioni" di stati, come dire che l'impegno pattizio sarebbe già in partenza segnato da una chiara impronta multilateralistica; secondo, il potere del Consiglio di Sicurezza di "autorizzare" le organizzazioni regionali a eventualmente impiegare la forza militare, sempre secondo i principi e gli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite, risulterebbe sostanzialmente incrementato dal fatto che le strutture militari regionali-*standby* sarebbero non più autonome, come prima, ma inserite nel preconizzato "*interlocking system*" appunto delle NU; terzo, il collegamento organico tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite specificamente in materia di sicurezza offre argomento inconfutabile per l'ammissione dell'UE in quanto tale al Consiglio di Sicurezza.

Tuttavia, rimane ancora un punto delicato da chiarire per quanto riguarda le "standby capacities" che Kofi Annan propone siano direttamente istituite dalle NU e il loro impiego sia soltanto per fini di (più o meno tradizionale) *peace-keeping*, e non anche per altri fini (sempre, beninteso, compatibili con quanto disposto dagli articoli 1 e 2 della Carta), per esempio di *peace-making* o di *peace-enforcing*. Altrimenti detto, l'uso della forza da parte delle NU avverrebbe a titolo per così dire residuale lasciando che gli stati più forti, singolarmente o per coalizioni, facciano tutto il resto, magari anche ... la guerra preventiva. Insomma, partendo dalla distinzione tra "peace-keeping" e "uso della forza", ci sarebbe una divisione del lavoro tra stati e ONU, a tutto detrimento di quest'ultima, cioè a detrimento della legalità, della sicurezza e della pace.

Nazioni Unite = Peace-keeping
(le NU "intraprendono in proprio")

Stati = Uso della forza
(le NU, in alcuni casi, "autorizzano" o "approvano", in pratica "ratificano" ciò che gli stati "intraprendono")

Abrogare lo scandaloso articolo 106

Per ciò che riguarda gli emendamenti da apportare alla Carta, il Panel suggerisce, e Kofi Annan conferma, di abolire l'articolo 107 riguardante gli "stati nemici" (coè i "vinti" della seconda guerra mondiale), il riferimento a questi contenuto nell'articolo 53, nonché l'articolo 47 riguardante il 'Comitato di Stato Maggiore'. Premesso che queste specifiche proposte sono ovviamente condivisibili, si pone il seguente in-

terrogativo: perché nei Rapporti del Panel e del Segretario Generale manca la proposta di abolire lo scandaloso articolo 106 (appartenente al Capitolo XVII intitolato 'disposizioni transitorie di sicurezza')? Il testo in questione recita:

"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 fra loro e, quando lo richiedono le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

È dunque chiaro che, se non si dà applicazione all'articolo 43, per rendere possibile l'applicazione dell'articolo 42, resta in vigore una disposizione transitoria che riconosce agli Stati Uniti, al Regno Unito, all'Urss (oggi Russia), alla Cina e alla Francia il privilegio di essere *legibus soluti*, cioè al di sopra della Carta.

È semplicemente scandaloso che nei Rapporti del Panel e del Segretario Generale non si faccia denuncia del permanere di una situazione (transitoria ... dal 24 ottobre del 1945) che è manifestamente paradossale dal duplice punto di vista storico, politico, giuridico e morale. Anche questa "dimenticanza" trova la sua ragion d'essere, tutta di *Realpolitik*, nel tortuoso argomentare che ambedue i Rapporti fanno attorno all'articolo 51.

La "dimenticanza" dell'articolo 106 svela pertanto l'arcano della "dimenticanza" degli articoli 42 e 43. Ma poiché, come ho prima cercato di dimostrare, gli accordi ONU con le organizzazioni regionali in materia di strutture militari *stand-by* danno implementazione all'articolo 43, non c'è più, oggi, alcun alibi per non abrogare lo scandaloso articolo 106.

Accesso ai documenti delle Nazioni Unite

Dal gennaio 2005, sono finalmente disponibili gratuitamente i documenti ufficiali delle Nazioni Unite attraverso l'ODS Official Document System of the United Nations al seguente indirizzo:

<http://documents.un.org>

La documentazione è disponibile a partire dal 1993. Il database ha un consistenza di circa 800.000 documenti, con un piano di recupero del pregresso di 100.000 documenti annui.

La democratizzazione della governance globale

(Il brano che segue riproduce parzialmente il punto 5 del Documento, di Antonio Papisca e Marco Mascia, presentato al 17° Seminario nazionale della Tavola della Pace "La pace progetto politico", Perugia 17-18-19 settembre 2004)

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

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

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

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

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



Nel corrente linguaggio internazionale ricorrono espressioni assolutamente nuove per la politica internazionale quali "*international rule of law*" (principi di stato di diritto) e **sussidiarietà**. Occorre sfruttare di queste novità lessicali per estrarne le logiche conseguenze operative: non si può parlare di stato di diritto e di sussidiarietà se lo schema istitu-

zionale di riferimento ignora la legittimazione diretta e la rappresentatività degli organi che decidono, la partecipazione politica alle prese di decisioni, forme adeguate di garanzia dei diritti fondamentali, i soggetti primari del polo territoriale e del polo funzionale della sussidiarietà.

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

Sul concetto di **democrazia internazionale** (o transnazionale o cosmopolitica) persistono ancora ambiguità sia di linguaggio sia di proposta. Una volta per tutte va chiarito che per democratizzazione del sistema politico internazionale si intende la messa in opera di forme di **legittimazione**, quanto più diretta possibile, e di **partecipazione politica popolare** al funzionamento delle istituzioni internazionali, oltre che

naturalmente di forme di autogestione di iniziative intraprese da formazioni di società civile globale. Gli attori di questo processo non sono dunque gli stati: se si tratta di garantire alle delegazioni governative nei consessi internazionali lo stesso diritto di voto o una più ampia rappresentatività geografica nella composizione degli organi, il riferimento appropriato è al principio di eguaglianza degli stati. Gli attori della democrazia internazionale sono invece i medesimi attori dei processi democratici interni: cioè i **popoli**, nei quali risiede in via originaria la sovranità.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ha innescato, in punto di logica e in punto di diritto, il problema della democratizzazione internazionale. In punto di fatto, l'esistenza di molteplici reti transnazionali, organizzate e non, di società civile globale, da un lato, e di un complesso sistema, mondiale e regionale, di organizzazioni intergovernative,

dall'altro, dà una risposta concreta al quesito del *chi* (soggetti) e del *dove* (sedi istituzionali) della democrazia internazionale correttamente intesa. In altri termini, democratizzare le istituzioni internazionali è, oggi, una **possibilità reale**. Noi diciamo che c'è urgenza di democrazia internazionale per colmare il deficit, quantitativo e qualitativo, di *governance* di cui stanno dando prova i governi degli stati e, per diretta conseguenza, le loro agenzie intergovernative. Diciamo inoltre che la grande scommessa della democrazia oggi si gioca non imponendola ed "esportandola" dentro gli stati – magari con bombe e occupazioni –, ma attraverso la pratica del confronto e della cooperazione nelle sedi istituzionali multilaterali, con la partecipazione e il controllo delle formazioni di società civile globale. La dimensione "partecipativa" è quella che sta più soffrendo proprio dentro quegli stati che si vantano di più antiche tradizioni di pratica democratica.

PACEM IN TERRIS Lettera enciclica del Papa Giovanni PP. XXIII (1963)

Sulla pace fra tutte le genti nella verità, nella giustizia, nell'amore, nella libertà.

IV - RAPPORTI DEGLI ESSERI UMANI E DELLE COMUNITÀ POLITICHE CON LA COMUNITÀ MONDIALE

Interdipendenza tra le comunità politiche

68. I recenti progressi delle scienze e delle tecniche incidono profondamente sugli esseri umani, sollecitandoli a collaborare tra loro e orientandoli verso una convivenza unitaria a raggio mondiale. Si è infatti intensamente accentuata la circolazione delle idee, degli uomini, delle cose. Per cui sono aumentati enormemente e si sono infittiti i rapporti tra i cittadini, le famiglie, i corpi intermedi appartenenti a diverse comunità politiche; come pure fra i poteri pubblici delle medesime. Mentre si approfondisce l'interdipendenza tra le economie nazionali: le une si inseriscono progressivamente sulle altre fino a diventare ciascuna quasi parte integrante di un'unica economia mondiale; e il progresso sociale, l'ordine, la sicurezza, e la pace all'interno di ciascuna comunità politica è in rapporto vitale con il progresso sociale, l'ordine, la sicurezza, la pace di tutte le altre comunità politiche.

Nessuna comunità politica oggi è in grado di perseguire i suoi interessi e di svilupparsi chiudendosi in se stessa; giacché il grado della sua prosperità e del suo sviluppo sono pure il riflesso ed una componente del grado di prosperità e dello sviluppo di tutte le altre comunità politiche. [...]

Segni dei tempi

75. Come è noto, il 26 giugno 1945, venne costituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU); alla quale, in seguito, si collegarono gli istituti intergovernativi aventi vasti compiti internazionali in campo economico, sociale, culturale, educativo, sanitario. Le Nazioni Unite si proposero come fine essenziale di mantenere e consolidare la

pace fra i popoli, sviluppando fra essi le amichevoli relazioni, fondate sui principi della uguaglianza, del vicendevole rispetto, della multiforme cooperazione in tutti i settori della convivenza.

Un atto della più alta importanza compiuto dalle Nazioni Unite è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata in Assemblea generale il 10 dicembre 1948. Nel preambolo della stessa dichiarazione si proclama come un ideale da perseguirsi da tutti i popoli e da tutte le nazioni l'effettivo riconoscimento e rispetto di quei diritti e delle rispettive libertà.

Su qualche punto particolare della dichiarazione sono state sollevate obiezioni e fondate riserve. Non è dubbio però che il documento segni un passo importante nel cammino verso l'organizzazione giuridico-politica della comunità mondiale. In esso infatti viene riconosciuta, nella forma più solenne, la dignità di persona a tutti gli esseri umani; e viene di conseguenza proclamato come loro fondamentale diritto quello di muoversi liberamente nella ricerca del vero, nell'attuazione del bene morale e della giustizia; e il diritto a una vita dignitosa; e vengono pure proclamati altri diritti connessi con quelli accennati.

Auspichiamo pertanto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite - nelle strutture e nei mezzi - si adegui sempre più alla vastità e nobiltà dei suoi compiti; e che arrivi il giorno nel quale i singoli esseri umani trovino in essa una tutela efficace in ordine ai diritti che scaturiscono immediatamente dalla loro dignità di persone; e che perciò sono diritti universali, inviolabili, inalienabili. Tanto più che i singoli esseri umani, mentre partecipano sempre più attivamente alla vita pubblica delle proprie comunità politiche, mostrano un crescente interessamento alle vicende di tutti i popoli, e avvertono con maggiore consapevolezza di essere membra vive di una comunità mondiale.

L'Assemblea Generale

La riforma dell'Assemblea generale

"Noi popoli delle Nazioni Unite..."

Il preambolo della Carta delle Nazioni Unite esprime chiaramente il desiderio dei redattori di promuovere la partecipazione dei popoli oltre che dei governi alla vita dell'organizzazione.

L'Assemblea generale costituisce il primo e più importante organismo universale, dal momento che rappresenta sostanzialmente tutti gli Stati del mondo. L'Assemblea ha costituito una forum indispensabile in particolare nei primi 30 anni di vita dell'ONU, nel quale gli Stati, in posizione di parità, hanno potuto manifestare le loro posizioni in merito alle principali questioni internazionali: le varie importanti risoluzioni adottate in quegli anni sono stati altrettanti passi verso l'affermazione dei valori fondamentali della comunità internazionale: la pace, la democrazia, lo sviluppo, i diritti umani.

La società civile e in verità anche diversi Stati, specialmente quelli provenienti dal Sud del mondo, hanno ravvisato una diminuzione della quantità e della qualità del contributo dell'Assemblea all'azione dell'Organizzazione. Tale preoccupazione è stata condivisa dal Segretario generale che nel rapporto sul rafforzamento delle Nazioni Unite del 2002 (A/57/387) ha evidenziato alcune debolezze e presentato alcune proposte di riforma di breve periodo.

L'importanza e l'efficacia dell'azione dell'AG sono oggi limitate - secondo il Segretario generale - dal fatto che essa considera troppe questioni tra loro spesso sovrapposte, le quali spesso producono dibattiti e rapporti sterili e ripetitivi. Molto tempo è sprecato in lunghi negoziati che conducono all'approvazione di risoluzioni dallo scopo limitato e di impatto politico relativo. A questo riguardo il Segretario generale ha proposto focalizzare l'attenzione sui temi di maggiore rilevanza politica, affrontando in una stessa discussione questioni simili o tra loro connesse. Si rivela pertanto necessaria una revisione dell'agenda dell'Assemblea, che potrebbe considerare alcuni tematiche con scadenza biennale o con intervalli più lunghi. Infine, il Segretario generale ha riscontrato un

coordinamento insufficiente con gli altri organismi dell'ONU, invitando in particolare l'Assemblea a chiarire e rafforzare la sua posizione nei confronti del Consiglio economico e sociale e le sue commissioni funzionali.

Nel più recente rapporto "In Larger Freedom", Annan ha formulato ulteriori raccomandazioni al fine di rafforzare il ruolo dell'AG di principale organo deliberante delle Nazioni Unite. Sulla base delle indicazioni del Panel di alto livello, egli ritiene che l'ordine del giorno debba essere ridotto e ripensato nella sua struttura come nel contenuto: le questioni in discussione dovrebbero riflettere in maniera puntuale le sfide che la comunità internazionale è chiamata a fronteggiare. Inoltre, se alle commissioni dell'AG sarà affidato mandato meglio circoscritto, ne trarrà beneficio anzitutto la qualità delle risoluzioni presentata in seduta plenaria. Infine, Annan condivide i suggerimenti presentati dal Rapporto sulle relazioni tra le Nazioni Unite e la società civile (di cui vedi pagine seguenti) sulla partecipazione delle organizzazioni non governative alle attività dell'Assemblea generale.

Le proposte di riforma dell'Assemblea generale di gran lunga più interessanti e coraggiose sono state elaborate per iniziativa del **mondo della società civile**. Sin dai primi anni novanta numerose sono state le iniziative per la trasformazione dell'Assemblea generale in un vero e proprio Parlamento mondiale.

La **Campagna per un'Organizzazione delle Nazioni Unite più democratica (CAMDUN)**, progetto lanciato nel 1989 dalla INFUSA (rete internazionale per una seconda Assemblea delle Nazioni Unite), ha proposto la creazione di un sistema bicamerale globale con la formazione di un'assemblea dei cittadini, formata dai rappresentanti della società civile da affiancare all'Assemblea generale, costituita dai rappresentanti dei governi. Anche la **Commissione sulla Governance globale** aveva suggerito nel 1995 di istituire

"Non esistono diritti umani senza istituzioni capaci di difenderli"

contro la miseria, la guerra e l'unilateralismo democratizziamo e rafforziamo le Nazioni Unite

Salviamo l'ONU

i diritti umani, la democrazia, la legalità, la giustizia e la libertà

Alla vigilia del vertice dei capi di stato delle Nazioni Unite la società civile mondiale si incontra a Perugia

VI Assemblea dell'ONU dei Popoli

Perugia, 8-11 settembre 2005

Verso una convenzione universale sull'ONU

Tavola della Pace 1995-2005: 10 anni per l'ONU dei popoli

Riprendiamoci l'ONU. È nostra! È dei popoli!



re un Forum della società civile. Altre proposte - come ad esempio quella sostenuta anche dal governo canadese - riguardavano invece la formazione di un'assemblea mondiale formata dai membri dei parlamenti nazionali.

La **Fondazione Dag Hammarskjold** pubblicò nel 1994 un rapporto elaborato da due ex funzionari dell'ONU, Erskine Childers and Brian Urquhart, dal titolo *Renewing The United Nations System*. Anche in questo interessantissimo documento si esamina l'idea della creazione di una Assemblea globale dei popoli: un'assemblea democratica indipendente dai governi sul modello del Parlamento europeo.

Infine, il documento "Future Scenarios" preparato da UBUNTU nel quadro della *Campagna mondiale per la riforma delle istituzioni internazionali* ha recentemente proposto una riforma in profondità dell'Assemblea generale. Essa prevede la creazione di due assemblee che rappresentino gli Stati e i cittadini. L'Assemblea generale, formata dai rappresentanti dei governi, dovrebbe poter adottare risoluzioni obbligatorie. L'Assemblea dei rappresentanti - Parlamento Mondiale dovrebbe invece rappresentare la popolazione mondiale mediante un suffragio universale. Tra le competenze dell'Assemblea, il documento indica la partecipazione al processo legislativo internazionale, l'adozione di raccomandazioni e l'esercizio del controllo parlamentare sulle altre organizzazioni del sistema.

Da ultimo, un recente rapporto dal titolo "Revitalizing the United Nations", elaborato dal **Movimento Federalista mondiale**, affronta la delicata questione del **voto ponderato** per rafforzare l'Assemblea. Molte proposte avevano infatti rilevato che il sistema decisionale dell'AG, basato sulla regola "una Nazione - un voto", non era in grado di tener conto di altri importanti elementi, come, ad esempio, l'elemento demografico, il contributo al bilancio dell'Organizzazione e secondo alcuni anche l'importanza economica di uno Stato. Il rapporto del Movimento

L'Appello per la democratizzazione dell'ONU (1992)

Nell'autunno del 1992, fu lanciato un "Appello per la democratizzazione dell'Onu", elaborato da Antonio Papisca e da Marco Mascia.

Esso fu sottoscritto da molte associazioni non governative e da personalità del mondo della cultura e della politica, tra le quali Norberto Bobbio. Il documento avanzava alcune proposte concrete affinché l'ONU diventasse davvero la casa comune di tutti i popoli, il promotore e il garante di un nuovo ordine mondiale democratico e rispettoso dei diritti umani.

L'Appello segnò l'avvio della mobilitazione della società civile che condusse alle Assemblee dell'ONU dei popoli.

Premesso che democratizzare l'ONU significa andare oltre il principio di sovrana uguaglianza degli stati e mettere in pratica il principio della partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle Nazioni Unite, tra le proposte presentate dall'appello figura quella intesa a creare una seconda **Assemblea generale rappresentativa dei popoli**, da affiancare all'attuale Assemblea rappresentativa degli Stati.

Inoltre c'è anche la proposta mirante a rendere obbligatoriamente "tripartita" la composizione delle delegazioni nazionali in tutti gli organi dell'ONU: dall'Assemblea generale, al Consiglio di sicurezza, alla Commissione dei diritti umani. Ciò significa che le delegazioni nazionali devono essere composte dai rappresentanti dei governi, del parlamento e delle associazioni di volontariato.

federalista ritiene che un sistema di voto ponderato possa essere positivamente introdotto. Il peso dato al voto di uno Stato deve tenere conto delle tre dimensioni fondamentali dello *status* di Stato membro delle Nazioni Unite: la popolazione (espressa come la percentuale sulla popolazione mondiale), il contributo al budget delle Nazioni Unite (espresso come la percentuale sul totale dei contributi in uno stesso periodo) e l'elemento tradizionale della sovrana uguaglianza degli Stati (ossia 1/191).

Tavola della Pace <http://www.tavoladellapace.it/>

La **Tavola della Pace** è un'esperienza di coordinamento e di confronto tra chi lavora nel nostro paese per promuovere la pace, i diritti umani e la solidarietà. Vi aderiscono centinaia di associazioni, organismi laici e religiosi ed Enti Locali di tutte le regioni italiane.

Fondata il **13 gennaio 1996** presso il Sacro Convento di S. Francesco di Assisi dai promotori della Marcia per la pace Perugia/Assisi "Noi popoli delle Nazioni Unite" (allora riuniti nel Comitato Nazionale per il 50° Anniversario), la "Tavola della Pace" vuole essere innanzitutto un punto di riferimento e una sede di raccordo dei tanti fili che molti stanno seguendo nel proprio impegno per la pace. Non intende essere una nuova organizzazione ma un luogo di confronto, di verifica e di progettazione comune.

Oggi la Tavola della Pace rappresenta: una rete capillare di associazioni, gruppi ed Enti Locali; una rappresentanza informale ma sostanzialmente riconosciuta in tante sedi nazionali e internazionali del movimento per la pace; un ricco patrimonio di esperienze e iniziative di cui le **Marce Perugia-Assisi** e le **Assemblee dell'Onu dei Popoli** sono gli elementi principali.

La Tavola della Pace è coordinata da Flavio Lotti e Grazia Bellini.



L'Assemblea dell'ONU dei Popoli

<http://www.perlapace.it/>

L'Assemblea dell'ONU dei Popoli è un'originale incontro della società civile mondiale impegnata a promuovere tutti i diritti umani per tutti e a costruire un "altro" mondo, libero dalla guerra e dall'oppressione, dalla povertà e dallo sfruttamento. L'Assemblea dell'ONU dei Popoli si svolge ogni due anni a Perugia.

L'Assemblea dell'ONU dei Popoli è stata ideata nel 1994 dal Coordinamento nazionale per il 50° anniversario delle Nazioni Unite ed è promossa dalla Tavola della Pace e dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani: organismi ai quali aderiscono centinaia di associazioni e istituzioni locali. Le prime cinque edizioni si sono svolte nel 1995, nel 1997, nel 1999 e nel 2001. La 6a Assemblea dell'Onu dei Popoli si svolgerà sempre a Perugia dal 4 al 12 ottobre 2005.

La 1a Assemblea dell'Onu dei Popoli si è svolta a Perugia dal 22 al 24 Settembre 1995, in occasione del 50° anniversario dell'Onu, con l'obiettivo di promuovere la riforma e la democratizzazione dell'Onu. Più di 600 Enti Locali e associazioni sono stati coinvolti nell'organizzazione dell'iniziativa. Richiamando le prime parole della Carta "Noi popoli delle Nazioni Unite", 140 rappresentanti di 82 popoli provenienti da tutti i continenti hanno unito la loro voce per chiedere pace, giustizia e democrazia per il mondo intero.

La 2a Assemblea dell'Onu dei Popoli si è svolta a Perugia dal 9 al 12 ottobre 1997 con il titolo "Noi Popoli delle Nazioni Unite per un'economia di giustizia". 209 rappresentanti della società civile di 85 paesi hanno affrontato i problemi posti dalla globalizzazione dell'economia e dalla crescita della povertà e dell'ingiustizia sociale nel mondo. Non solo denunce, analisi e testimonianze, ma anche numerose realizzazioni concrete, esempi e proposte di cambiamento dell'ordine internazionale, nuovi stili di vita individuali e nuove relazioni economiche globali che contribuiscono a descrivere il ruolo crescente della società civile globale per un'economia di giustizia e per la pace.

La 3a Assemblea dell'Onu dei Popoli si è svolta a Perugia dal 23 al 26 settembre 1999 sul tema "Un altro mondo è possibile. Costruiamolo insieme. Il ruolo della società civile globale e delle comunità locali per la pace, un'economia di giustizia e la democrazia internazionale". L'Assemblea ha visto la partecipazione di 143 personalità in rappresentanza di 118 paesi di tutti i continenti e si è conclusa con l'approvazione di un ricco documento che descrive "Il ruolo della società civile globale e delle comunità locali nel nuovo millennio". I principali obiettivi sono: ripudiare definitivamente la guerra e costruire un sistema di sicurezza comune; sradicare la povertà dalla Terra e affrontare le cause della crescente ingiustizia economica; promuovere la democrazia internazionale e rafforzare l'Onu, quale centro della governabilità globale. Le conclusioni dell'Assemblea sono state presentate al "Millennium Forum" promosso nel 2000 dal Segretario Generale dell'Onu.

La 4a Assemblea dell'Onu dei Popoli, intitolata "La globalizzazione dal basso" si è svolta a Perugia dall'8 al 14 ottobre 2001 analizzando il ruolo di due soggetti oggi al centro di un crescente interesse internazionale: la società civile mondiale e l'Europa. Oltre 150 rappresentanti della società civile di tutto il mondo hanno discusso e condiviso la necessità di promuovere la globalizzazione dal basso costruendo insieme un'alleanza mondiale tra cittadini, associazioni e istituzioni locali contro la guerra, l'ingiustizia economica e il crescente disordine internazionale. Quattro sono gli obiettivi principali: 1. contrastare il virus dell'indifferenza e della rassegnazione che continua ad avvelenare la convivenza sul pianeta; 2. promuovere la globalizzazione della democrazia, democratizzare e rafforzare l'Onu e tutte le istituzioni internazionali che hanno la responsabilità di gestire il "bene comune globale"; 3. promuovere il ripudio della guerra e del terrorismo, a tutti i livelli; 4. combattere l'ingiustizia e sradicare la povertà dalla terra, rilanciando la cooperazione e la solidarietà internazionale.

La 5a Assemblea dell'Onu dei Popoli, intitolata "Il ruolo dell'Europa nel mondo" si è svolta a Perugia dal 4 al 12 ottobre 2003. Straordinari i numeri di quell'assemblea: 250 ospiti provenienti da 5 continenti e in rappresentanza di oltre 100 paesi. 500 enti locali e oltre 1000 adesioni dalla società civile italiana. Il confronto e il dibattito hanno riguardato il ruolo dell'Europa nel futuro, di un'Europa che si metta al servizio della pace e della giustizia nel mondo. Un'Europa capace di ripudiare la guerra e di costruire un sistema globale di sicurezza comune; di rimettere in discussione il modello di sviluppo occidentale, di sradicare le radici dell'ingiustizia economica e della povertà e di promuovere uno sviluppo umano sostenibile; di promuovere la democrazia internazionale, di dare impulso alla riforma e alla democratizzazione delle Nazioni Unite, quale centro della governabilità globale.

Le cinque Assemblee si sono concluse con la **Marcia per la pace Perugia-Assisi** con la partecipazione di centinaia di migliaia di persone.

In vista del summit dei Capi di stato di tutto il mondo dedicato alla lotta alla povertà e alla riforma dell'Onu che si svolgerà a settembre 2005 a New York, la Tavola della pace ha deciso di convocare una nuova edizione della Marcia per la pace Perugia-Assisi e dell'Assemblea dell'Onu dei Popoli nell'immediata vigilia del Vertice.

La 6a Assemblea dell'Onu dei Popoli si svolgerà infatti a Perugia dall'8 al 10 settembre 2005. L'assemblea avrà la stessa agenda del Vertice delle Nazioni Unite per esprimere il punto di vista, le preoccupazioni e le proposte della società civile: **lotta alla povertà, costruzione della pace, rafforzamento dell'Onu e della democrazia internazionale**. Come sempre l'Assemblea vedrà la partecipazione di numerosi esponenti laici e religiosi di movimenti, sindacati, organizzazioni e network nazionali e internazionali, istituzioni locali e università, centri di ricerca di tutto il mondo impegnati contro la povertà e la guerra, a favore della pace e dei diritti umani, dello sviluppo umano sostenibile, della giustizia sociale e della democrazia.

Fonte: Tavola della Pace (www.tavoladellapace.it)

Una proposta: la “via convenzionale” alla riforma delle Nazioni Unite

Un problema fondamentale riguarda il tipo di struttura che dovrebbe farsi carico, in via ufficiale, di elaborare un documento organico sulla riforma delle Nazioni Unite (NU).

Da decenni si discute, si mettono all'opera 'comitati di saggi', 'gruppi di esperti', 'gruppi di lavoro indipendenti', 'panels' (naturalmente, anche questi, di 'saggi' e di 'esperti'). Quella della riforma è una strada cosparsa di 'rapporti', come un cimitero che è continuamente arricchito di lapidi a testimonianza di gloriose (naturalmente) imprese, immolate sul campo. È appena il caso di sottolineare che dietro questo tipo di procedere e di produrre rapporti ci sono, certamente, competenze e buona volontà e perfino autorità morale, ma non c'è l'indispensabile volontà-potere politico, capace di farne la vitalità. Oltre che quella del cimitero in continua espansione, potrebbe anche usarsi la metafora, un po' più intrigante, della nebbia: si scorgono qua e là dei lumi, quale più quale meno fioco, che alla fine vengono tutti risucchiati in un unico indistinto *surplace*, a tutto vantaggio della *Realpolitik* dei più forti.

Nell'ottica della democratizzazione, dovrebbe trattarsi di un organo (*ad hoc body*) di carattere "plurale", cioè con più ampia e diversificata rappresentanza rispetto agli organismi di vertice intergovernativi, insomma con una composizione tale da rompere lo stagnante e inconcludente auto-referenzialismo del dibattito sulla riforma al Palazzo di Vetro. L'assunto di partenza è che occorre che nel lavoro di riforma siano ufficialmente coinvolti, per quanto in veste consultiva, anche soggetti diversi da quelli che sono membri statuari delle NU, in particolare rappresentanze delle formazioni organizzate transnazionali di società civile, degli enti di governo locale e delle principali organizzazioni regionali.

L'esempio, con tutti i necessari adattamenti, è quello della "via convenzionale" sperimentata dall'Unione Europea per compiere importanti passi istituzionali quali la elaborazione della "Carta dei diritti fondamentali dell'UE" e la preparazione del progetto di "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

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

- gli stati membri delle NU, per raggruppamenti regionali

- le più importanti istituzioni del sistema delle NU
- le Organizzazioni 'regionali'
- i parlamenti nazionali (per aree regionali)
- gli enti di governo locale (mediante la nuova Associazione "United Cities and Local Government")
- la comunità delle ONG con status consultivo
- il movimento globale delle donne
- gli Osservatori Permanenti alle NU

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

Per la costituzione di una Convenzione universale non c'è bisogno di toccare la Carta: si tratterebbe di un atto dell'Assemblea Generale (dove non c'è possibilità di 'veto') mirante a creare un organo sussidiario (temporaneo) ai sensi dell'articolo 22. Al termine dei suoi lavori, la "Convenzione universale" rimetterebbe la sua proposta organica di riforma, insieme con il suo mandato, all'organo che l'ha istituita, cioè all'Assemblea Generale.

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

Proposte maturate nel cantiere società civile globale

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

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

- la prevenzione e la composizione pacifica dei conflitti, dunque il funzionamento di un efficace sistema di sicurezza collettiva secondo principi di "human security";
- il disarmo nucleare, la messa al bando delle armi di distruzione di massa, il controllo sopranazionale della produzione e del commercio delle "piccole armi";
- l'orientamento dell'economia internazionale secondo principi di un'economia di giustizia e per fini di "human development";

- la lotta alla povertà e all'inquinamento del pianeta;
- la promozione dell'eguaglianza di genere e della eguale partecipazione delle donne ai processi decisionali delle istituzioni internazionali;
- la garanzia sopranazionale dei diritti fondamentali;
- lo sviluppo delle istituzioni di giustizia penale internazionale;
- il coordinamento effettivo delle agenzie specializzate e delle organizzazioni internazionali economiche e finanziarie;
- la creazione di un sistema di risorse proprie delle NU.

I parametri di riferimento per un primo elenco di proposte sono quelli della *rappresentanza*, della *legittimazione* e della *partecipazione*. L'elenco è, ovviamente, indicativo e del tutto aperto, tranne che per quanto riguarda l'approccio prioritario "democratizzazione".



Attuale Assemblea generale, composta di rappresentanti degli stati membri:

- a) rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali: esecutivo, parlamento, società civile,
- b) mantenere il principio "one country one vote" per la procedura di adozione degli atti,
- c) rafforzare le funzioni di orientamento generale della politica dell'ONU e dell'intero sistema di Agenzie specializzate, con riferimento alle due grandi aree operative dello *human development* e della *human security*: in questo contesto, avvio del controllo democratico anche sul Consiglio di sicurezza.

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

Consiglio di sicurezza:

- a) maggiore rappresentatività nella sua composizione mediante l'aumento del numero di membri con paesi del Sud del mondo,

- b) ammissione, in qualità di membri con speciale status, dell'Unione Europea e di quelle Organizzazioni regionali che gestiscono missioni di pace su autorizzazione delle NU (ai sensi del Cap.VIII della Carta),

c) coordinamento delle organizzazioni regionali in materia di sicurezza,

d) istituzione di un corpo permanente di polizia internazionale.

Consiglio economico e sociale, ECOSOC: trasformazione in Consiglio per la sicurezza economica, sociale e ambientale, con funzioni di:

a) orientamento dell'economia mondiale secondo principi di giustizia sociale ed economica (parametri: diritti economici e sociali internazionalmente riconosciuti),

b) supervisione delle 'public policies mondiali' per la gestione dei beni globali (*global goods*) e in applicazione dei Programmi d'azione delle Conferenze mondiali,

c) coordinamento delle Agenzie specializzate e istituzionalizzazione della cooperazione con le Organizzazioni regionali in materia economica e sociale,

d) coordinamento sostanziale di Banca Mondiale e Fondo Monetario,

e) gestione della *machinery* internazionale dei diritti umani,

f) gestione del sistema di "risorse proprie" delle NU.

Corte internazionale di giustizia:

- a) competenza a ricevere "ricorsi individuali",
- b) controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di sicurezza.

Corte penale internazionale:

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

Comitato degli Enti di Governo Locale alle Nazioni Unite:

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

Comitati di supervisione delle Convenzioni internazionali sui diritti umani:

a) generalizzazione della procedura della "comunicazione individuale";

b) ammissione di "rapporti" ufficiali delle ONG sul modo con cui gli stati attuano la Convenzioni.

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

Potenziamento della partecipazione, status consultivo:

a) elevazione a status co-decisionale per materie quali sviluppo umano, diritti umani, ambiente,

b) estensione dello status consultivo presso il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale,

c) istituzionalizzazione della partecipazione alle delegazioni nazionali (tripartite) all'Assemblea generale, all'ECOSOC e alle Conferenze mondiali,

d) consultazione sulle candidature al posto di Segretario generale.

Società civile, Nazioni Unite e *global governance*

La partecipazione della società civile alle Nazioni Unite

Il Segretario generale Kofi Annan considera il rafforzamento dell'interazione tra la società civile e l'Organizzazione delle Nazioni Unite come elemento indispensabile della riforma delle Nazioni Unite. Nel rapporto presentato nel corso della 57 esima sessione dell'Assemblea generale sul futuro delle Nazioni Unite (A/57/387), il Segretario generale ha riconosciuto la crescita esponenziale degli attori della società civile e l'espansione del numero di organizzazioni non governative presenti in ogni livello dell'organizzazione sociale dal villaggio ai summit globali e impegnate in ogni settore della vita pubblica, dal microcredito e l'assistenza sanitaria, all'attivismo nel campo ambientale e dei diritti umani. La partecipazione degli attori della società civile nei processi intergovernativi è sbocciata in particolare nell'ultimo decennio, in coincidenza con le **conferenze mondiali delle Nazioni Unite**.



Più di 2500 organizzazioni della società civile hanno conseguito lo **status consultivo al Consiglio economico e sociale** (vedi box), mentre, ad esempio oltre 3500 ONG sono state accreditate alla recente conferenza mondiale sullo Sviluppo sostenibile.

La partecipazione sempre maggiore degli attori della società civile ha fatto emergere segni di **tensione** nel sistema esistente di **relazione tra la società civile e le Nazioni Unite**. Ne sono espressione alcuni fenomeni in particolare, che il Segretario generale ha desiderato segnalare espressamente:

a) la rapida crescita nel numero di organizzazioni non governative ha messo in luce la carenza di servizi e risorse a disposizione delle Nazioni Unite. L'organizzazione non riesce fisicamente a trovare posto a tutte le organizzazioni che chiedono di partecipare alle conferenze e ai meeting delle Nazioni Unite;

b) la grande varietà di procedure di accreditamento: le organizzazioni che desiderino partecipare alle conferenze internazionali e ai meetings spesso incontrano procedure ancora confuse e non uniformi;

c) la diffidenza di molti Stati membri nei confronti delle richieste di uno spazio maggiore per le ONG nei processi decisionali: le ONG considerano d'altro canto poco significativa la loro partecipazione;

d) il problema dell'accesso gratuito delle ONG ai documenti delle Nazioni Unite;

e) la diseguale distribuzione geografica delle ONG che partecipano alle attività delle Nazioni Unite: poche provengono dai Paesi in via di sviluppo;

f) un certo numero di attori della società civile - come i parlamentari e i gruppi del settore privato, per fare solo due esempi - non si considerano ONG e le modalità della loro partecipazione non sono chiare;

g) la responsabilità nell'ambito del Segretariato generale per le relazioni con le ONG manca di unità, essendo distribuita in diversi uffici.

A questo riguardo diverse organizzazioni non governative hanno manifestato espressamente la loro preoccupazione e in molti casi hanno presentato il loro punto di vista. La centralità della relazione tra le Nazioni Unite e la società civile è stata inoltre riconosciuta e sottolineata in una serie di illuminanti interventi di eminenti personalità del mondo della ricerca e della cultura. Il Segretario generale ha perciò annunciato nel Rapporto del 2002 sul rafforzamento delle Nazioni Unite, la convocazione di una **commissione di eminenti personalità**, rappresentanti diverse prospettive ed esperienze con il compito di esaminare la relazione tra le Nazioni Unite e la società civile e di offrire raccomandazioni concrete per rendere più significativa l'interazione. Nel Febbraio del 2003, il Segretario generale ha nominato l'ex Presidente del Brasile, **Fernando Enrique Cardoso**, a presiedere il panel formato da dodici personalità di alto livello provenienti sia dal settore governativo che non governativo.

Nella fase di elaborazione, si sono tenuti anche in Italia una serie di incontri tra i componenti del panel e i rappresentanti della società civile. Si segnala tra questi quello tenuto a Perugia l'11 ottobre 2003 nell'ambito della **V^a Assemblea dell'ONU dei Popoli**.

Il 21 giugno 2004 è stato presentato il Rapporto finale dal titolo **"We the People: Civil Society the United Nations and Global Governance"**. Le trenta Raccomandazioni contenute nel Rapporto sono precedute dall'enunciazione di alcune idee di fondo. La prima è che, di fronte alla globalizzazione della politica, le principali istituzioni della democrazia rappresentativa (elezioni, partiti politici e parlamenti) hanno mantenuto un raggio d'azione nazionale e locale con scarsa influenza sulle questioni della *governance* globale, mentre è cresciuta sia la domanda sia la pratica della democrazia partecipativa a livello internazionale. Lo sviluppo di forme e di esperienze di partecipazione diretta dei cittadini nei dibattiti politici a livello globale "costituisce un allargamento della pratica democratica dalla democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa". Una seconda considerazione si fonda sul fatto che la definizione della "agenda multilaterale" non è più appannaggio esclusivo dei governi nazionali, ma è sempre più condizionata, nel segno del mutamento e della "human governance",

Il Rapporto Cardoso

dai movimenti di società civile e dall'opinione pubblica mondiale. La società civile, si afferma nel Rapporto, "è oggi di così vitale importanza per le NU che l'impegno con essa è una necessità, non un'opinione". Nel Rapporto si parla di una "multi-constituency coalitions" di governi, organizzazioni di società civile e altri attori. C'è tuttavia anche qualche contraddizione: da un lato, viene riconosciuto che il dialogo e la cooperazione con la società civile possono rendere più efficace l'azione delle NU e che le sfide globali dovrebbero trasformare le NU in qualcosa di più di un forum intergovernativo, dall'altro, si dice esplicitamente che "il ruolo unico delle NU come forum intergovernativo è di importanza vitale e deve essere protetto a tutti i costi". Allo stato attuale di cose, la "contraddizione" appare come un realistico e ineludibile compromesso che consente di portare avanti l'idea guida dell'intero Rapporto, che è quella di fare delle NU un'organizzazione che "guarda all'esterno" (*outward-looking*), che abbraccia una pluralità di attori – società civile, settore privato e stati (*constituencies*) –, che favorisce la comunicazione tra il locale e il globale e che promuove la democrazia a tutti i livelli dell'azione politica.

Con riferimento al cosiddetto "convening role" ("ruolo di aggregazione"), il Panel afferma che le NU dovrebbero favorire una maggiore partecipazione di tutti gli attori della società civile, riconoscere che gli attori-chiave sono diversi in base alle rispettive aree d'intervento e promuovere "multi-stakeholder partnerships" (letteralmente: "partenariato con più soggetti interessati") al fine di valorizzare i contributi dei coordinamenti di politica globale (*global policy networks*) nell'elaborazione delle varie opzioni politiche. Dovrebbero inoltre estendere la pratica dei "forum" su aree tematiche, articolandoli in quattro momenti fra loro sinergici: incontri ad alto livello per definire il quadro delle problematiche (*the framework of issues*), conferenze globali per definire norme e obiettivi, "multi-stakeholder partnerships" per tradurre in pratica le nuove norme e gli obiettivi, udienze conoscitive con i molteplici soggetti interessati per monitorare le attività, rivedere le esperienze e mettere a punto le strategie. Interessante è la proposta di promuovere, presso il Segretariato, una "global internet agora" per far discutere insieme persone con esperienze diverse e per identificare politiche di intervento comuni sulle emergenti priorità globali. Le conferenze mondiali dovrebbero continuare a svolgersi ma "con moderazione", soprattutto per concentrare l'attenzione su alcuni temi globali, coinvolgendo maggiormente le reti di società civile nel programmare la loro stessa partecipazione.

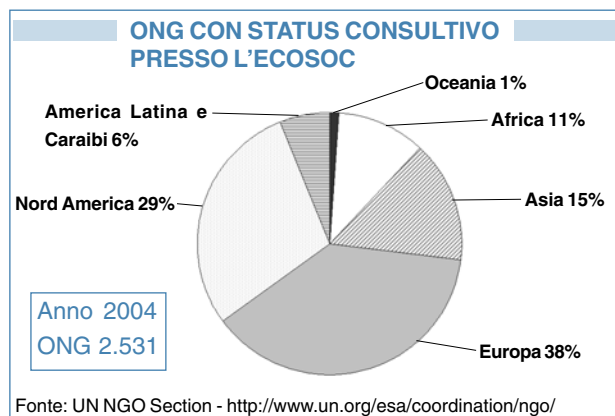
Dovrebbe essere accuratamente programmata la partecipazione dei principali "constituency networks" alle riunioni dell'Assemblea generale e delle sue Commis-

sioni permanenti e potenziato il dialogo tra i membri del Consiglio di sicurezza e la società civile globale rendendo più efficace la "Arria formula meetings". Nel Rapporto si raccomanda inoltre l'organizzazione di incontri regolari dei membri delle missioni operative (*field operations*) del Consiglio di sicurezza con i rappresentanti delle ONG locali e delle organizzazioni internazionali umanitarie, la sperimentazione di seminari promossi dallo stesso Consiglio sulle grandi questioni globali, nonché l'istituzione di commissioni d'inchiesta indipendenti per valutare le operazioni del Consiglio di sicurezza a conclusione del loro mandato.

Il tema della **partnership** è centrale nel Rapporto del Panel. Esso propone la creazione presso il Segretariato generale delle NU di una "Partnership Development Unit" con funzioni di coordinamento, informazione e valutazione e di un "Multi-Stakeholder Partnership Assessment Forum" composto da funzionari delle NU, rappresentati di governi, delle organizzazioni di società civile e di altri attori. Suggerisce anche di istituire un gruppo composto da 30/40 "constituency engagement specialists" per aiutare le NU a migliorare le relazioni con le varie aree soggettuali impegnate nella politica internazionale.

Significativa è l'attenzione che il Panel dedica allo sviluppo delle relazioni con gli attori del settore privato. Esso propone il potenziamento delle capacità del Global Compact, in particolare per quanto riguarda una maggiore responsabilità sociale delle imprese, e la sua inclusione nello Office of Constituency Engagement and Partnerships.

Un insieme di raccomandazioni sono poi espressamente dedicate al potenziamento delle relazioni tra le NU e i **rappresentanti eletti nei parlamenti nazionali**. Le NU dovrebbero incoraggiare i Parlamenti a promuovere dibattiti sui punti principali dell'agenda globale, mentre gli stati membri sono invitati ad includere rappresentanti dei Parlamenti nelle loro delegazioni presso i principali organi delle NU. Si propone inoltre di invitare membri dei Parlamenti nazionali specializzati in un determinato settore a parlare alle principali Commissioni e alle Sessioni speciali del-



l'Assemblea generale. Ancora, al fine di promuovere un più diretto ruolo dei parlamentari nella *governance* globale, si raccomanda la creazione di una "Elected Representatives Liaison Unit", la quale dovrebbe fornire, con il supporto dell'Unione Interparlamentare, informazioni ai Parlamenti nazionali e alle associazioni dei parlamentari, promuovere una maggiore attenzione sulle attività delle NU nei Parlamenti nazionali, favorire la partecipazione dei parlamentari ai "forum" e alle conferenze delle NU, nonché organizzare "global public forum committees" per discutere periodicamente i temi e le priorità dell'agenda globale.

Due raccomandazioni riguardano le **relazioni delle NU con le autorità di governo locale**. Con la prima, si suggerisce all'Assemblea generale di approvare una risoluzione che riconosca il principio della "autonomia locale" come "principio universale". Con la seconda, si propone di assegnare alla preconizzata "Elected Representatives Liaison Unit" il compito di tenere i collegamenti con le autorità locali e con la loro nuova associazione mondiale "United Cities and Local Governments", che dovrebbe diventare un "organo consultivo" (*advisory body*) delle NU sulle questioni della *governance*.

Per quanto riguarda il **regime dello status consultivo** e il collegato sistema di accreditamento e accesso alle attività delle NU, il Rapporto contiene raccomandazioni sia per il breve che per il medio periodo. Nel breve periodo dovrebbero essere riunite le diverse procedure esistenti in un unico "United Nations accreditation process" coordinato da una "Accreditation Unit" funzionante presso il segretariato dell'Assemblea generale. Questa nuova Unità avrebbe, tra l'altro, il compito di creare un organo consultivo con la specifica funzione di esprimere pareri sulle richieste di accreditamento presentate dalle ONG. Spetterebbe poi ad un Comitato dell'Assemblea generale, e quindi ad un organo strettamente intergovernativo, decidere su tali richieste. Nel rapporto si fa anche cenno alla possibilità che le ONG adottino, come già avviene per le multinazionali e i gruppi d'interesse economico, codici di condotta. Nel medio periodo (il Rapporto parla di tre anni), il Segretario generale dovrebbe presentare all'Assemblea generale una proposta organica di revisione del regime dello status consultivo.

Secondo il Panel, uno dei principali obiettivi del nuovo sistema di accreditamento dovrebbe essere quello di produrre un effetto di de-politicizzazione dell'intero processo riprestinando i criteri originari di selezione delle domande per ottenere lo status consultivo e cioè l'expertise, le competenze e le capacità delle ONG.

A seguito della pubblicazione del Rapporto, Kofi Annan ha raccolto le sue osservazioni in un rapporto

che è possibile consultare in rete nel sito del Centro diritti umani. Commenti sono pervenuti anche dal mondo delle organizzazioni non governative: si segnalano i documenti di **Amnesty International**, del **Global Policy Forum** e del **World Federalist Movement**. In particolare, Amnesty International, pur accogliendo con favore la proposta di un collegamento più stretto tra l'Assemblea generale e la società civile, critica tuttavia la scelta del rapporto di sottolineare la partecipazione oltre che della società civile anche del **settore privato** (ossia i rappresentanti delle imprese) e dei **parlamentari**. Amnesty non può infatti non rilevare il diverso ruolo di tali attori rispetto alle ONG di promozione umana: è il contributo di queste ultime a necessitare ulteriore riconoscimento e sviluppo.

Lo status consultivo delle ONG

La previsione dello status consultivo delle ONG risale al 1945, anno di adozione della Carta delle Nazioni Unite. In base all'articolo 71 della Carta, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite "può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il membro delle Nazioni Unite interessato".

Le relazioni tra le ONG e l'ECOSOC sono regolate oggi dalla ris. 1996/31, che delinea i requisiti per l'eleggibilità; i diritti e gli obblighi delle ONG, le procedure per la sospensione o il ritiro dello status, le funzioni del comitato delle ONG in seno all'ECOSOC, le responsabilità del Segretariato generale in questo ambito.

Lo status consultivo vigente all'ECOSOC si articola in tre categorie:

Categoria I: ne fanno parte 134 ONG, ritenute avere interesse alla maggior parte delle attività dell'ECOSOC;

Categoria II: ne fanno parte 1474 ONG, ritenute avere una competenza specifica in determinati campi di attività del Consiglio;

"**Roster**" (elenco): vi figurano 923 ONG inserite in una lista per consultazioni ad hoc.

La Conferenza delle ONG (Congo)

<http://www.ngocongo.org/>

La Conferenza delle ONG con status consultivo alle Nazioni Unite è un'associazione indipendente creata nel 1948. Il suo mandato è quello di "assicurare che le ONG aventi status consultivo godano in pieno delle opportunità e di tutte le agevolazioni per adempiere la funzione consultiva", che deriva direttamente dall'art.71 della Carta delle Nazioni Unite. La Conferenza delle ONG:

- assiste la varietà delle ONG nella promozione del loro comune obiettivo di sostenere la Carta dell'ONU;
- lavora per conto delle ONG per consolidare la propria posizione e migliorare le relazioni e la cooperazione con i vari organismi delle Nazioni Unite
- fornisce alle ONG con interessi comuni un forum nel quale ritrovarsi per studiare, programmare, sostenere, agire in relazione ai principi e ai programmi delle Nazioni Unite.

Il sistema delle Nazioni Unite a tutela dei diritti umani

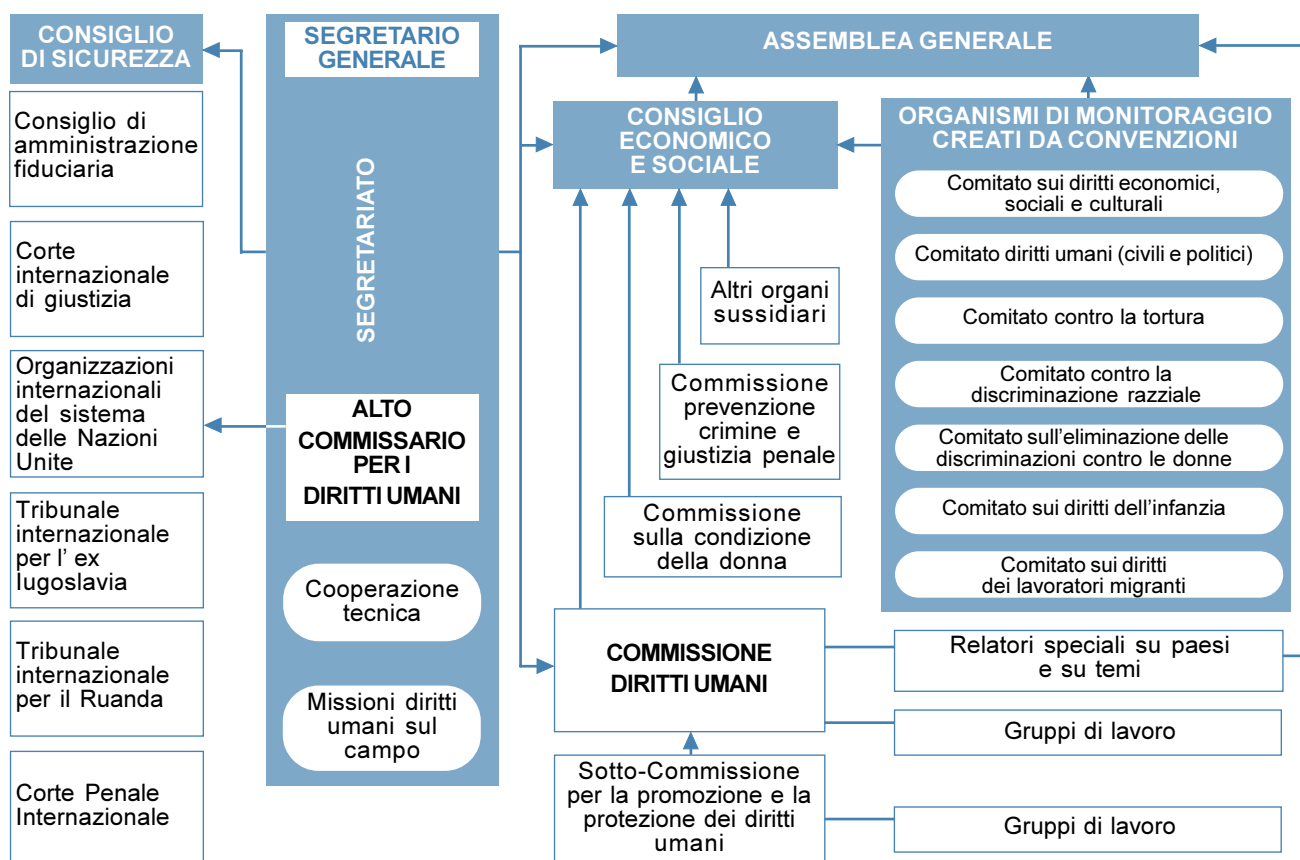
Il contributo delle Nazioni Unite allo sviluppo dei diritti umani

<http://www.ohchr.org>

Secondo il Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, la promozione e la protezione dei diritti umani costituisce un requisito essenziale per la realizzazione della visione della Carta di un mondo pacifico e giusto. Il riconoscimento giuridico dei diritti fondamentali della persona umana in convenzioni internazionali aperte alla firma e alla ratifica degli Stati ha rappresentato certamente il contributo maggiore dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La *machinery* dei diritti umani del sistema delle Nazioni Unite opera in 3 aree fondamentali: a) l'informazione, l'analisi e l'elaborazione teorica; b) il sostegno agli enti a tutela dei diritti umani a livello regionale e locale; c) la promozione e la diretta protezione dei diritti umani. A questo riguardo, assume particolare rilievo il ruolo della Commissione per i diritti umani, istituita dal Comitato economico e sociale nel 1946: il suo primo compito fu quello di elaborare la Dichiarazione universale dei diritti umani. Dal 1992, la Commissione è composta da 53 membri e si riunisce annualmente a Ginevra per un periodo di sei settimane, durante le qua-

li si adottano circa un centinaio di risoluzioni relative alle questioni fondamentali della materia. La 61^a sessione si è tenuta dal 14 marzo al 22 aprile 2005. Negli anni, tale organismo ha assunto specifiche competenze in materia di controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati membri: nel 1970 è stata in particolare introdotta la **procedura confidenziale "1503"**, che prevede l'esame di denunce individuali relative a gravi e perduranti violazioni dei diritti umani. È organo sussidiario della Commissione la **Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani**. Nel 1993 è stata creata la figura dell'**Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani**, con il compito di coordinare gli sforzi dell'ONU per la tutela dei diritti umani. Dal 2004 tale carica è ricoperta dalla canadese Louise Arbour. Il sistema delle Nazioni Unite si compone inoltre di altri organi istituiti dalle **Convenzioni internazionali** e incaricati di monitorare il rispetto dei diritti umani internazionalmente garantiti: il Comitato per i diritti umani, il Comitato per i diritti economici sociali e culturali; il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale; il Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna; il Comitato contro la tortura; il Comitato per i diritti del bambino; il Comitato per i lavoratori migranti.

ORGANI DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI



FUNZIONI E PROCEDURE DEI COMITATI DELLE NAZIONI UNITE ISTITUITI DA CONVENZIONI SUI DIRITTI UMANI

| Trattato | Organismo di controllo | N. di esperti | Eletto da | Rapporti dagli Stati | Ricorsi interstatali | Ricorsi individuali | Procedura di inchiesta |
|--|--|---------------|-------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale A 21/12/1965 - V 04/01/1969 | Comitato contro la discriminazione razziale | 18 | Stati parti | Art. 9 obbligatorio | Artt. 11,12,13 obbligatorio | Art. 14 opzionale | |
| Patto internazionale sui diritti civili e politici A 16/12/1966 - V 23/03/1976 | Comitato diritti umani | 18 | Stati parti | Art. 40 obbligatorio | Artt. 41,42 opzionale | I Protocollo opzionale | |
| Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali A 16/12/1966 - V 03/01/1976 | Comitato sui diritti economici, sociali e culturali | 18 | ECOSOC | Artt. 16,17 obbligatorio | | Progetto di Protocollo opzionale | |
| Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna A 18/12/1979 - V 03/09/1981 | Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne | 23 | Stati parti | Art. 18 obbligatorio | | Protocollo opzionale | Protocollo opzionale Artt. 8,10 |
| Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti A 10/12/1984 - V 26/06/1987 | Comitato contro la tortura | 10 | Stati parti | Art. 19 obbligatorio | Art. 21 opzionale | Art. 22 opzionale | Art. 20.28 obbligatoria |
| Convenzione sui diritti dell'infanzia A 20/11/1989 - V 02/09/1990 | Comitato sui diritti dell'infanzia | 10 (18) | Stati parti | Art. 44 obbligatorio | | | |
| Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie A 18/12/1990 - V 01/07/2003 | Comitato sui diritti dei lavoratori migranti | 10 (14) | Stati parti | Art. 73 obbligatorio | Art. 76 opzionale | Art. 77 opzionale | |

Legenda: **A** = Data di adozione - **V** = Data di entrata in vigore Fonte: Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, 2003
La versione italiana delle Convenzioni sono disponibili nella sezione 'Strumenti internazionali' del sito internet www.centrodiritiumani.unipd.it

La Corte internazionale di giustizia (CIG) e la tutela dei diritti della persona umana

La crescente rilevanza della protezione dei diritti della persona è uno degli sviluppi più significativi della giurisprudenza della **Corte internazionale di giustizia**. La Corte non appare infatti un'istituzione volta a tutelare i diritti umani dal momento che essa è chiamata a risolvere le controversie internazionali tra Stati e ha al più una competenza consultiva.

Già nel 1970 la CIG si occupa di diritti umani nella celebre sentenza *Barcelona Traction*. In quell'occasione, la Corte individuò la categoria degli **obblighi erga omnes**, ossia quegli obblighi nei confronti della comunità internazionale nel suo insieme: in particolare tali obblighi derivavano dalle norme concernenti i **diritti fondamentali della persona umana**. Più di recente il tema della tutela dei diritti umani è emersa nel Parere consultivo relativo alla *Liceità*

della minaccia o dell'uso delle armi nucleari del 1996 e nel recente parere sulla *Liceità della costruzione del muro nei territori occupati palestinesi*, deciso il 9 luglio 2004.

Le pronunce più interessanti concernono tuttavia ricorsi presentanti contro gli USA dalla Germania (caso *LaGrand*) e dal Messico (caso *Avena*), decise nel 2001 e nel 2004. La Corte ha stabilito che gli Stati Uniti, non concedendo il **diritto all'assistenza consolare** a imputati stranieri **condannati a morte**, hanno violato al Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, e pertanto dovranno assicurare adeguata riparazione all'illecito, ossia dovranno sottoporre a revisione, secondo le modalità che essi vorranno, le sentenze di condanna a morte. La Corte, pur non pronunciandosi sul fatto se sia o meno un diritto umano, ha tuttavia sostenuto che il diritto all'assistenza consolare costituisce un **diritto individuale** dei detenuti e non solo un diritto di uno Stato parte della Convenzione di Vienna nei confronti di un altro Stato.

Iniziativa 'Azione 2': Rafforzare i diritti umani a livello nazionale

<http://www.un.org/events/action2/index.html>

"Azione 2: L'Alto commissario per i diritti umani elaborerà e attuerà un piano in cooperazione con il Gruppo delle Nazioni Unite per lo sviluppo e il Comitato esecutivo per gli affari umanitari al fine di rafforzare a livello nazionale le azioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani" (Kofi Annan, A/57/387)

Il programma "Azione 2" per il periodo 2003-06, è finalizzato a consolidare la capacità dei *teams* dell'ONU che operano in un Paese di sostenere l'impegno degli Stati membri a rafforzare il proprio sistema di promozione e protezione dei diritti umani. Un approccio *human-rights oriented* richiede che sia rivolta particolare attenzione ai principi di: a) **uguaglianza e non discriminazione** nel godimento dei diritti umani; b) **partecipazione e inclusione** di ogni persona e di tutti i settori della società civile nello sviluppo civile, culturale, economico politico e sociale; c) **stato di diritto e responsabilità** reciproca dello Stato e dei cittadini nella promozione dei diritti umani.

La riforma degli organismi delle Nazioni Unite a tutela dei diritti umani

Gli organismi, le procedure e i meccanismi a tutela dei diritti umani costituiscono una rete assai complessa all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

Oltre alla Commissione per i diritti umani, alla **Commissione sulla condizione della donna** esistono, come noto, 7 comitati incaricati di monitorare il rispetto dei diritti umani sanciti dalle 7 principali convenzioni universali. Ci proponiamo di elencare brevemente in questo paragrafo le proposte di riforma lanciate sia a livello istituzionale che dal mondo della società civile per migliorare il coordinamento all'interno del sistema delle Nazioni Unite e la sua efficacia.

a. La Commissione per i diritti umani

Il **Panel di alto livello sulle minacce, le sfide e il cambiamento** ha espresso la propria preoccupazione nei riguardi della crisi di credibilità di cui soffrirebbe la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite. Ciò sarebbe dovuto al fatto che negli ultimi anni alcuni Stati hanno cercato di ottenere un seggio alla Commissione non tanto per rafforzare i diritti umani quanto per difendere la propria posizione da possibili critiche o per contestare le politiche di altri Stati.

Le proposte del Panel di alto livello riguardano anzitutto la **composizione** della Commissione: il suggerimento è di rendere la partecipazione all'organismo aperta a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. In aggiunta, si raccomanda che le delegazioni nazionali siano formate da personalità qualificate e autorevoli nel campo dei diritti umani. Infine, il Panel propone l'istituzione di un consiglio consultivo formato da 15 membri per un periodo di tre anni incaricato di sostenere il lavoro della Commissione. In una prospettiva di lungo periodo essa dovrebbe quindi trasformarsi in un **Consiglio dei diritti umani**, in posizione di parità con gli altri organi principali delle Nazioni Unite. Le proposte del Panel sono state criticate da alcune ONG. **Human Rights Watch**, ad esempio, ritiene infelice il suggerimento di rendere universale la composizione della Commissione: in tal modo la credibilità dell'organismo subirebbe un ulteriore contraccolpo. HRW propone invece che possano sedere in Commissione solo le delegazioni degli Stati che dimostrino di rispettare i diritti umani. Anche **Kofi Annan** ha mostrato di non gradire le proposte del Panel di alto livello. Nel Rapporto "In Larger Freedom", ha infatti proposto di trasformare direttamente la Commissione diritti umani in un **Consiglio dei diritti umani, a composizione più ristretta**. I membri del Consiglio sarebbero eletti dall'Assemblea generale a maggioranza dei due terzi: ciò dovrebbe

garantire l'elezione di Stati che dimostrino un reale impegno a favore dei diritti umani. Il Segretario generale ha infatti confermato il processo di progressivo declino della credibilità della Commissione, a causa soprattutto della **politicizzazione** delle sue sessioni. Il Consiglio avrebbe una struttura permanente, capace di riunirsi ogni volta che sia necessario. La sua funzione sarebbe quella anzitutto di valutare il rispetto da parte di tutti gli Stati di tutti i diritti umani.

b. Alto Commissario per i diritti umani

Il Rapporto del Panel di alto livello dedica attenzione al rafforzamento della partecipazione dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani al funzionamento degli altri organi delle Nazioni Unite: in particolare si raccomanda che l'Alto Commissario relazioni regolarmente al Consiglio di sicurezza circa l'attuazione delle disposizioni relative al rispetto dei diritti umani contenute nelle sue risoluzioni. Il mondo non governativo ha accolto con favore le considerazioni del Panel relative al budget dell'ONU destinato all'Ufficio dell'Alto Commissario. **Amnesty international**, ad esempio, condivide l'osservazione per la quale esiste una chiara contraddizione tra il riconoscimento dei diritti umani come uno dei fini principali della Carta delle Nazioni Unite e il misero stanziamento, il 2%, che il bilancio delle Nazioni Unite conferisce al suo programma in materia di diritti umani.

c. Comitati di monitoraggio

Nel Rapporto "Rafforzare le Nazioni Unite" del 2002, il Segretario generale proponeva due misure per migliorare l'efficacia del lavoro dei comitati di monitoraggio dei diritti umani. In primo luogo, Kofi Annan invitava i comitati a coordinare maggiormente le proprie attività, in particolare **uniformando le procedure di analisi dei rapporti** sul rispetto dei diritti umani presentati dagli Stati. In aggiunta, il Segretario generale suggeriva di permettere agli Stati di elaborare un unico rapporto sull'aderenza agli obblighi derivanti dai 7 principali trattati sui diritti umani, valido per tutti i comitati di monitoraggio. Le proposte del Segretario generale sono state discusse nel corso della riunione dei presidenti dei comitati che si è tenuta nel maggio del 2004.

Il rafforzamento del ruolo dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani

Nel Rapporto "In Larger Freedom", Kofi Annan ha manifestato il proposito di rafforzare l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani. In questo quadro, Annan ha chiesto all'Alto Commissariato di sviluppare entro il mese di maggio 2005 un Piano d'azione, che identifichi le risorse necessarie affinché tale organo possa esprimere in pieno il suo mandato. Per il testo del Piano d'azione:

<http://www.ohchr.org/english/planaction.pdf>

Diritti umani e sviluppo umano

Tra i fini delle Nazioni Unite elencati nell'art.1, la Carta indica al par.3 "consequire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione." Tale disposizione ha quindi trovato una più compiuta espressione nell'art. 55 dello Statuto delle Nazioni Unite, il quale esprime chiaramente l'interdipendenza tra lo sviluppo economico e sociale e i diritti umani.

Articolo 55 della Carta delle Nazioni Unite

Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

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

La formulazione generale dell' articolo 55 ha permesso all'Organizzazione di utilizzare strumenti assai diversi tra loro nel campo della cooperazione in materia economica e sociale.

In primo luogo, l'Assemblea generale e il Consiglio economico e sociale (v. in queste pagine) hanno svolto un ruolo chiave nella **definizione di principi fondamentali**, mediante l'adozione di raccomandazioni e dichiarazioni. Basti qui ricordare negli anni settanta la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati e la **Dichiarazione sul nuovo ordine economico internazionale (NOEI)** del 1974 e negli anni ottanta l'importante Dichiarazione dell'AG sul **diritto allo sviluppo** (4 dicembre 1986). Negli anni novanta, tale funzione di elaborazione teorica è stata svolta soprattutto dalle numerose **Conferenze mondiali** convocate dall'ONU: ricordiamo la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992); la Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo (Il Cairo, 5-13 settembre 1994); il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale (Copenaghen, 1995); la Conferenza internazionale per il finanziamento allo sviluppo (Monterrey, 18-22 marzo 2002); il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg 25 agosto - 4 settembre 2002). Oltre ai **programmi d'azione**, tali conferenze si sono

concluse con l'adozione di una **Dichiarazione politica** che ha spesso definito i principi fondamentali in campo economico e sociale. In questa pagina sono fornite le definizioni chiave di **sviluppo umano, sviluppo sostenibile e sicurezza umana**.

In secondo luogo, un ruolo fondamentale è giocato dagli **istituti specializzati** i cui mandati coprono praticamente tutte le aree di impegno economico e sociale (v. più indietro p.5)

In terzo luogo, occorre sottolineare la creazione da parte dell'ONU di organismi fondamentali come il Programma per lo sviluppo (UNDP), il Programma per l'ambiente (UNEP) e il Fondo per la popolazione (UNFPA). I **programmi e i fondi delle Nazioni Unite** lavorano sotto l'autorità dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale. Nel 1997, per migliorare la cooperazione complessiva, Kofi Annan ha creato il **Comitato Esecutivo per gli Affari Economici e Sociali**, che comprende i relativi dipartimenti e uffici del Segretariato, le commissioni regionali e gli organismi di ricerca dell'ONU, e il **Gruppo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDG)**, che comprende i fondi e i programmi operativi dell'ONU.

In questo contesto tuttavia, è necessario sottolineare ancora una volta la **limitata propensione** da parte degli Stati membri a impegnarsi in maniera fattiva nell'attuazione degli impegni assunti a livello multilaterale. Pur essendo stato ribadito in numerose sedi nazionali ed internazionali l'impegno di destinare alla cooperazione allo sviluppo lo 0,7% del PIL, la media attuale dei paesi donatori è purtroppo solo dello 0,23%, che equivale a 56 miliardi di dollari all'anno.

Definizioni

Sviluppo umano: lo sviluppo umano è un processo di ampliamento delle scelte delle persone. In teoria, queste possono essere infinite e cambiare nel tempo. Ma a tutti i livelli di sviluppo, le tre scelte essenziali per la gente sono vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze ed accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. Se queste scelte non sono disponibili, molte altre opportunità rimangono inaccessibili. (Rapporto sullo sviluppo umano, 1990)

Sviluppo sostenibile: lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri (Gro Harlem Brundtland, 1987)

Sicurezza umana: sicurezza umana significa proteggere le libertà fondamentali, libertà che sono l'essenza della vita. Significa proteggere le persone da minacce e situazioni critiche pervasive. Significa utilizzare processi che si fondino sulle energie e le aspirazioni degli individui. Significa creare sistemi politici sociali, ambientali, economici e culturali che insieme forniscano gli elementi costitutivi la sopravvivenza, il sostentamento, la dignità. (Rapporto sulla sicurezza umana, 2003)

La riforma del Consiglio economico e sociale (ECOSOC)

L'elezione dell'ambasciatrice finlandese Marjatta Rasia a Presidente del Consiglio economico e sociale nel 2004 è stata accolta come un segno di grande speranza per il rafforzamento del ruolo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Sin dal suo insediamento, ella ha espresso la convinzione della necessità di promuovere il ruolo dell'ECOSOC in questo preciso momento storico: ribadendo che il 70% delle attività delle Nazioni Unite riguarda il settore economico e sociale, ha sottolineato l'importanza del coordinamento dell'ECOSOC con le istituzioni di Bretton Woods (**Banca Mondiale - BM e Fondo Monetario internazionale - FMI**) e con l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) per il



raggiungimento degli **Obiettivi di sviluppo del Millennio**. Tali dichiarazioni hanno riproposto il dibattito intorno al preciso ruolo del Consiglio economico e sociale nel sistema delle Nazioni Unite e alle prospettive di riforma. Un aspetto centrale riguarda in particolare il rapporto dell'organismo con la società civile e il settore privato.

Nel documento **"Future scenarios"**, elaborato dalla rete di società civile **UBUNTU** nel quadro della *Campagna per la riforma nel profondo delle istituzioni internazionali*, sono suggeriti tre scenari di riforma dell'ECOSOC.

I primi due scenari individuano alcune proposte per **migliorare il funzionamento del Consiglio** nella sua attuale composizione. Anzitutto, si propone di rafforzare i meccanismi per il coordinamento con i programmi, i fondi e le agenzie delle Nazioni Unite e in particolare con le istituzioni finanziarie internazionali e il WTO. In aggiunta, si suggerisce la creazione di un **comitato esecutivo a rappresentanza regionale**. Infine, si reputa necessario sviluppare i metodi di lavoro e accrescere le disponibilità finanziarie e infrastrutturali dell'organo. Il terzo scenario rappresenta una **riforma nel profondo dell'ECOSOC**. Esso si trasformerebbe in un Consiglio di sicurezza economica, sociale e ambientale, a guida della globalizza-

zione economica, con controllo efficace sulle istituzioni finanziarie internazionali, che acquisirebbero lo status di agenzie specializzate interamente integrate nel sistema delle Nazioni Unite. In tale contesto, le agenzie e i programmi dell'ONU risponderebbero all'Assemblea generale attraverso il nuovo Consiglio di sicurezza economica.

La **Federazione mondiale delle Associazioni delle Nazioni Unite** ha riconosciuto alcuni obiettivi essenziali per la riforma dell'ECOSOC, perché esso possa rivestire un ruolo fondamentale nel conseguimento degli **Obiettivi di sviluppo del millennio**. Nel documento dal titolo *"How can ECOSOC reform help achieve the Millennium Development Goals?"* si individuano quattro aree di riforma: a) la definizione del ruolo dell'ECOSOC e la pianificazione del suo programma di lavoro; b) il rafforzamento della sua relazione con gli altri organi e agenzie delle Nazioni Unite; c) lo sviluppo della sua capacità istituzionale; d) la partecipazione di attori non statali alle sue attività.

Il rapporto del Segretario generale **"In Larger Freedom"** condivide l'esigenza di una valorizzazione del contributo dell'ECOSOC alla sicurezza collettiva e allo sviluppo, tenendo conto di alcune tra le proposte formulate dalla società civile. Il rapporto individua **cinque aree d'azione** fondamentali per colmare le lacune e rafforzare il ruolo del Consiglio. Per prima cosa, l'ECOSOC dovrebbe tenere riunioni annuali a livello ministeriale per valutare i progressi nel conseguimento in particolare degli **Obiettivi di sviluppo del millennio**. In secondo luogo, il Consiglio dovrebbe operare a scadenza biennale in qualità di **"forum di alto livello per la cooperazione allo sviluppo"**, al fine di assicurare maggiore coerenza tra le attività dei diversi attori impegnati nei programmi di sviluppo. Terzo, al fine di affrontare con tempestività le minacce e le sfide in campo economico e sociale, il Consiglio dovrebbe essere in grado di riunirsi ogni qual volta sia necessario una risposta coordinata a situazioni come epidemie e disastri naturali. Quarto, l'ECOSOC necessita di istituzionalizzare la propria attività nel campo della **gestione delle situazioni post-conflittuali**, rafforzando eventualmente i legami con il Consiglio di sicurezza. Infine, Annan si augura che l'ECOSOC abbia un ruolo guida nella generale definizione di una agenda per lo sviluppo globale.

Solo un rapido e generale accenno è dedicato alla questione del coordinamento e del controllo delle attività delle istituzioni di Bretton Woods. La questione è invece centrale per le proposte della **Campagna per la riforma della Banca Mondiale**. Si propone infatti la trasformazione dell'ECOSOC in un **Consiglio per lo sviluppo umano**. Ulteriori riferimenti saranno presentati nelle pagine seguenti relative alla riforma delle istituzioni finanziarie.

Le istituzioni economiche e finanziarie internazionali

La riforma del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale

Il **Rapporto sullo sviluppo umano 2002**, elaborato dallo UNDP (Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite) ha espresso profonda preoccupazione in merito al fatto che “il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale non saranno in grado di svolgere il loro lavoro in maniera efficace se rimarranno attaccate alle strutture che riflettono l’equilibrio di poteri della seconda guerra mondiale.”

La creazione del **Fondo monetario internazionale** e della **Banca mondiale** fu il risultato della Conferenza che nel luglio 1944 si tenne a **Bretton Woods** nel New Hampshire, alla quale parteciparono i rappresentanti di 45 Paesi. A Bretton Woods si optò per un mondo stabile finanziariamente, strettamente legato all’economia statunitense e in particolare alla parità dollaro-oro. Il sistema monetario internazionale negoziato nel 1944 crollò nel 1971 quando il Presidente degli Stati Uniti Nixon decise di rompere la parità tra dollaro e oro, iniziando a far fluttuare i cambi e gettando le basi per il processo di globalizzazione dei mercati e della finanza degli anni ‘90.

Banca mondiale e Fondo monetario vivono oggi un momento di **grave crisi di legittimità**, esse stesse vittime della globalizzazione che hanno contribuito a creare. Le crisi asiatiche del 1997-98 hanno sottolineato le responsabilità del Fondo monetario internazionale, il quale aveva creduto nella liberalizzazione

Il sistema della Banca Mondiale

La Banca Mondiale è una delle creature della Conferenza di Bretton Woods. Secondo lo statuto, gli scopi della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD, primo nucleo del sistema della BM) erano i seguenti: “**assistere la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dei paesi membri, facilitando investimenti di capitali per finalità produttive e promuovere la crescita equilibrata del commercio internazionale. Incoraggiando gli investimenti internazionali, per contribuire all’aumento della produttività, al miglioramento delle condizioni di vita e lavorative**”.

Con il passare del tempo ha assunto sempre più importanza il ruolo della Banca di prestito e garanzia assicurativa diretti per le operazioni del settore privato, nonché l’attenzione per la facilitazione degli investimenti diretti esteri, specialmente nei paesi poveri e l’arbitraggio di eventuali controversie. **Oggi il gruppo della Banca Mondiale è formato da IBRD, IDA (International Development Association), IFC (International Financial Corporation), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) e ICSID (International Centre for the Settlement of Investments Disputes).**
(Riprodotta da: www.crbm.org)

totale dei capitali a livello internazionale come unica via da seguire. Il FMI ha quindi cercato di occuparsi di sviluppo, operando ben al di fuori dei limiti del suo mandato originario: il fondo ha infatti finanziato insieme alla Banca mondiale programmi di lotta alla povertà.

Il sistema della Banca mondiale è stato invece fortemente criticato dalle organizzazioni della società civile a partire dalla fine degli anni ottanta per i **finanziamenti** devoluti alla costruzione di dighe a dir poco disastrose nella valle del Narmada in India. Da quindici anni la Banca Mondiale ha cercato di cambiare le proprie funzioni e di espandere a dismisura il suo campo di azione. Di fronte alle prove delle **conseguenze disastrose dei progetti finanziati**, la Banca Mondiale ha diminuito nel corso degli anni novanta il finanziamento ai grandi progetti, dotandosi inoltre di talune linee guida di azione in materia ambientale e sociale. Secondo alcuni analisti, con l’amministrazione Bush, vi è invece un’inversione di tendenza: la Banca sembrerebbe orientata nel nuovo scenario del XXI secolo a riconsiderare nuovamente il suo intervento in grandi progetti nel settore delle infrastrutture.

Con riguardo al ruolo della Banca Mondiale e del Fondo monetario nell’attuale processo di globalizzazione, occorre considerare attentamente la **questione dei flussi finanziari Nord-Sud**. I dati più recenti diramati dalle Nazioni Unite confermano che il flusso globale finanziario è nella direzione dal sud verso il nord: a pesare fortemente è il **debito** che rimane il peso insostenibile che blocca la crescita e lo sviluppo autonomo dei paesi in via di sviluppo. Il problema strutturale del **debito del sud del mondo**, per la cui soluzione erano stati applicati i fallimentari **aggiustamenti strutturali**, risulta essere ben lungi da una vera soluzione.

Diverse **organizzazioni della società civile** hanno richiesto a gran voce **riforme credibili** sia dal punto di vista della **definizione del loro mandato** sia dal punto di vista della **democratizzazione** e della **rappresentatività**. Gli organi direttivi di ambedue le istituzioni sono formati a prevalenza da personale proveniente dai Paesi più industrializzati. Secondo una consuetudine non scritta il Presidente della Banca Mondiale è uno statunitense mentre il Direttore generale del Fondo monetario è sempre un europeo. Recentemente ha fatto molto discutere la nomina del ‘falco’ repubblicano Paul Wolfowitz a Presidente della Banca Mondiale.

Il carattere antidemocratico di tali istituzioni è tuttavia particolarmente evidente se si osservano le **procedure di voto** degli organi decisionali. Prendendo

ad esempio il FMI, il Consiglio di amministrazione - responsabile per le quotidiane attività di gestione ordinaria del Fondo - è composto da 24 Direttori Esecutivi che rappresentano i 184 paesi membri: 8 Direttori rappresentano paesi singoli (Arabia Saudita,



Cina, Francia, Germania, Giappone, Russia, Regno Unito, USA) e gli altri 16 rappresentano gruppi di altri paesi. Tale organismo, come del resto anche il Consiglio dei direttori esecutivi della BM, ha un sistema di votazione ponderato in base all'im-

portanza economica del singolo paese membro. Ciò comporta che il 48-52% dei voti è detenuto da Stati Uniti, Giappone, Gran Bretagna, Francia, Arabia Saudita, Germania e Russia. A determinare il potere di voto è infatti la quota di capitale sottoscritto dai paesi membri: gli USA da soli detengono una quota del 17,6%.

A più di sessant'anni di distanza dalla creazione di ambedue le istituzioni, il mondo non governativo suggerisce alla Banca Mondiale di diventare una vera agenzia di sviluppo globale con un innovativo e democratico meccanismo di finanziamento e di governo. Al FMI la società civile chiede di ritornare all'originario mandato di tutore della stabilità finanziaria, accettando innovative soluzioni per la cancellazione del debito, permettendo a taluni paesi di proteggere il proprio mercato dei capitali e del risparmio nazionale.

Tra le proposte più articolate occorre ricordare quelle, in Italia, della **Campagna per la riforma della Banca Mondiale**.

Come anticipato nelle pagine precedenti, la Campagna propone di costituire in luogo dell'esistente Consiglio economico e sociale un **Consiglio per lo sviluppo umano**, con il compito di guidare il processo di globalizzazione economica e ricondurre le politi-

che delle istituzioni di Bretton Woods nel quadro degli obiettivi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite. Il mandato principale di tale organismo sarebbe dunque quello di finanziare tutte le attività necessarie per dare attuazione ai diritti ambientali, sociali e del lavoro che discendono dagli accordi e dalle convenzioni internazionali stipulati nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite.

In questo modo tutte le risorse finanziarie amministrare dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario sarebbero sottoposte al controllo del **Consiglio per lo sviluppo umano**. Una volta istituito il Consiglio, si dovrebbe quindi por mano alla riforma della Banca Mondiale e del Fondo monetario: ad esempio, il presidente della BM e il Direttore generale del FMI dovrebbero essere eletti dal Consiglio in sessione plenaria.

Ancora, la Campagna per la riforma della Banca Mondiale ha proposto inoltre la creazione di un **Contractual Global Fund** (Fondo contrattuale globale), amministrato dal Consiglio dello sviluppo umano. Tali risorse sarebbero quindi destinate a finanziare e sviluppare i cosiddetti **Beni Pubblici Globali**. Con il concetto di beni pubblici globali ci si riferisce a "quei beni pubblici i cui benefici, o costi, coinvolgono più o meno tutta l'umanità in termini geografici; i cui effetti esprimono una forte componente inter-generazionale; e la cui fornitura richiede una forte componente cooperativa dagli Stati".

I proponenti del Fondo globale (da ultimo v. K. Bizzarri, *Beni pubblici globali*, 2005), indicano tre fonti di reddito per il fondo globale contrattuale: la tassazione dell'uso di beni ambientali; la tassazione delle transazioni finanziarie e di cambio a breve termine e infine la tassazione di specifici elementi nel commercio di beni e servizi.

Le campagne e le iniziative della società civile per la riforma delle istituzioni di Bretton Woods

Campagna per la riforma della banca mondiale

<http://www.crbm.org/>

Center of Concern, Rethinking Bretton Woods

<http://www.coc.org/focus/?ID=902>

50 Years Is Enough: U.S. Network for Global Economic Justice, Network Platform & Demands to the IMF and World Bank

<http://www.50years.org/about>

Bretton Woods Project, Critical Voices on World Bank and IMF

<http://www.brettonwoodsproject.org>

IFI Democracy Coalition, Democratizing the World Bank and IMF

<http://www.if WATCHNET.org/>

<http://www.new-rules.org/docs/>

ifidemocracycoalitionstatement.htm

Le proposte di riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC - WTO)

<http://www.wto.org>

L'entrata in vigore dell'accordo istitutivo dell'**Organizzazione mondiale del Commercio** (OMC - WTO), il 1° gennaio 1995 rappresentò un risultato cruciale



nell'evoluzione del sistema di norme che regolano il commercio internazionale sul piano globale.

Sino a quel momento la cooperazione tra gli Stati in materia commerciale si era come noto basata sull'**Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio** (GATT) del 1947. Il GATT fu l'unico strumento a resistere a seguito del fallimento di un più ampio disegno istituzionale: la **Carta dell'Avana**, adottata nel 1948 prevedeva infatti l'istituzione dell'Organizzazione internazionale del commercio (ITO nell'acronimo inglese), che avrebbe accompagnato le istituzioni di Bretton Woods nella regolamentazione del sistema economico internazio-

nale dopo la fine della seconda guerra mondiale. Il fallimento fu dovuto paradossalmente alla mancata ratifica da parte del Congresso degli Stati Uniti.

Il GATT si propose l'obiettivo della liberalizzazione del commercio internazionale mediante la **progressiva riduzione dei dazi doganali**. Lo strumento individuato per conseguire tale fine fu la serie di otto **rounds commerciali** (v. box). L'ultimo round negoziale - l'**Uruguay Round** - portò, soprattutto per iniziativa statunitense, ad una profonda ristrutturazione con l'istituzione del WTO: organizzazione che oggi conta 148 Stati parte, compresa la Cina. Nelle dichiarazioni entusiastiche dei suoi fautori, la nuova organizzazione fu percepita come "il gioiello mancante nella corona del multilateralismo".

La struttura istituzionale del WTO è particolarmente complessa e articolata. Gli organi principali a competenza generale sono la Conferenza dei ministri, il Consiglio generale, il Segretariato, l'Organo di risoluzione delle controversie, l'Organo di appello permanente e l'Organo di esame delle politiche commerciali. Vi sono poi organi sussidiari permanenti, tra i quali occorre ricordare il Consiglio per gli scambi di merci (Consiglio GATT), il Consiglio per gli scambi di servizi (Consiglio GATS), il Consiglio per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale (Consiglio TRIPs).

Allegati all'Accordo OMC- WTO

Le principali regole di condotta del commercio internazionale sono contenute in 6 allegati all'Accordo istitutivo del WTO. Gli allegati sono suddivisi in due categorie:

a) gli accordi commerciali multilaterali

- allegato 1A (accordi multilaterali sugli scambi di merci): 20 strumenti giuridici, compreso il nuovo Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT 1994)
- allegato 1B (accordo generale sugli scambi dei servizi - GATS)
- allegato 1C (accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio - TRIPs)
- allegato 2 (intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie)
- allegato 3 (meccanismo di esame delle politiche commerciali - TPRM)

b) gli accordi commerciali plurilaterali

- allegato 4: originariamente comprendeva i quattro codici del Tokyo Round (accordo sul commercio degli aeromobili civili; accordo sugli acquisti governativi; accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari; accordo internazionale sulle carni bovine). Nel novembre 1997 il Consiglio dell'OMC ha deciso l'estinzione dei due ultimi accordi.

(Per le informazioni contenute nei box di queste pagine, fonte: Picone, Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, CEDAM, Padova, 2002)

I round negoziali del GATT

Primo Round (Ginevra 1947)

Riduzione media del livello generale delle tariffe del 20%

Secondo Round (Annecy 1949-51)

Ulteriore riduzione delle tariffe doganali tra l'1 e il 2 %

Terzo Round (Torquay 1950-51)

Sostanziale fallimento dei negoziati tariffari a causa della mancata rinuncia dei Paesi del Commonwealth alle preferenze reciproche

Quarto Round (Ginevra 1955-56)

Modesti progressi nella liberalizzazione del commercio con una riduzione media delle tariffe doganali tra l'1 e il 3%

Quinto Round (Ginevra 1961-62/ Dillon Round)

Rinegoziazione compensativa delle tariffe doganali in seguito alla creazione della Comunità economica europea

Sesto Round (Ginevra 1964-67/ Kennedy Round)

Riduzioni tariffarie tra il 30 e il 40%. Primo Codice antidumping.

Settimo Round (Ginevra 1973-79 / Tokyo Round)

Riduzioni tariffarie medie del 35%. Adozione di nove Codici sulle materie non tariffarie e su particolari settori del commercio

Ottavo Round (Ginevra 1986-93 / Uruguay Round)

Ampliamento del GATT e istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio

Un aspetto centrale del WTO è il fatto di essere stato creato **al di fuori del sistema delle Nazioni Unite**: secondo uno scambio di lettere tra le due organizzazioni del novembre 1995, il WTO non è un istituto specializzato delle Nazioni Unite. Vi si prevede unicamente un regime di scambio di informazioni e la partecipazione del WTO ai lavori dell'ONU in qualità di osservatore. Il WTO, a dieci anni di distanza, è un'organizzazione - secondo molti osservatori in particolare della società civile - **in crisi**.

Le ultime conferenze ministeriali (v. box in questa pagina) si sono concluse spesso con un fallimento. I movimenti e le organizzazioni della società civile hanno osservato in particolare il **carattere antidemocratico** dell'organizzazione e l'inadeguatezza dei suoi obiettivi, in quanto fondati sul dogma del **libero commercio come motore dello sviluppo nel sud del mondo**. Molti Paesi in via di sviluppo hanno anzi sostenuto che gli accordi del sistema WTO (v. box nella pagina precedente) portano danni evidenti al loro sviluppo. Basti citare le forti critiche all'**accordo sugli scambi di servizi**.

O ancora le proteste intorno all'applicazione dell'accordo TRIPS: con l'imposizione di brevetti globali, esso ha rappresentato un impedimento all'accesso ai farmaci delle popolazioni più povere; gli si imputa inoltre la monopolizzazione dell'innovazione ad alta tecnologia da parte delle multinazionali del nord del mondo; infine tale accordo ha permesso alle *corporations* della biotecnologia di avviare una privatizzazione della vita, delle risorse genetiche, di semi, piante e vita ani-

male. In particolare poi, i Paesi in via di sviluppo hanno fortemente criticato l'accordo sull'agricoltura in quanto proteggendo le produzioni del nord con un sistema di sussidi, distrugge le agricolture su piccola scala del sud del mondo.

Di fronte a tale crisi, le proposte formulate a livello istituzionale sono apparse inadeguate. Il Panel di otto saggi incaricato dal Direttore generale ha proposto **alcune modifiche istituzionali** ma non affronta il tema dei **principi fondativi del WTO**. Tema che invece sta particolarmente a cuore alla società civile, che spinge per un sistema più equo di regole commerciali multilaterali, che consideri le esigenze di tutti i Paesi.

La conferenza ministeriale di Hong Kong rappresenta una tappa fondamentale soprattutto in materia di agricoltura, prodotti industriali e servizi. Secondo Antonio Tricarico della **Campagna per la riforma della Banca Mondiale**, "è giunto il momento di porre apertamente l'istituzione principe di una globalizzazione iniqua di fronte a un bivio: o se ne riduce significativamente il mandato, accettando che possano esistere eccezioni al principio di non-discriminazione commerciale secondo un rivisto sistema di preferenze - a partire dalle questioni cruciali dell'agricoltura, dei servizi essenziali e dei prodotti industriali di base - oppure si va verso il collasso delle attuali regole commerciali multilaterali".



Per approfondimenti

Sito dell'Organizzazione mondiale del commercio
<http://www.wto.org/>

Tradewatch: osservatorio sul commercio mondiale
<http://www.tradewatch.it/osservatorio/>

Global Week of action (10 - 16 aprile 2005)
<http://www.gwa2005.org/>
<http://www.april2005.org/>

Rete europea "Seattle to Brussels"
<http://www.s2bnetwork.org/>

Rete internazionale "Our World is not for sale"
<http://www.ourworldisnotforsale.org/>

In merito all'accordo GATS
<http://www.gatswatch.org/>

Negoziati sull'agricoltura
<http://www.peoplesfoodsovereignty.org/>

Campagna per l'accesso ai farmaci essenziali
<http://www.accessmed-msf.org/>

Le conferenze ministeriali dell'Organizzazione mondiale del commercio

Prima Conferenza (Singapore 9-13 dicembre 1996)

Approvazione di una dichiarazione finale di valore programmatico, che ha dato rilievo alla questione dei diritti sociali e alla tutela del lavoro.

Seconda Conferenza (Ginevra 18-20 maggio 1998)

Ha conseguito risultati più modesti. Adozione di una Dichiarazione sul commercio elettronico.

Terza Conferenza (Seattle 30 novembre- 3 dicembre 1999)

Aperta con l'ambizioso obiettivo di un Millennium Round, ossia un nuovo ciclo di negoziati multilaterali per una vasta liberalizzazione del commercio mondiale, si è conclusa con un comunicato che ha sancito il mancato raggiungimento di un accordo sulla dichiarazione finale. Clamorosa contestazione dei movimenti e delle associazioni non governative.

Quarta Conferenza (Doha 9-13 novembre 2001)

Avvio di nuovi negoziati commerciali e approvazione di un programma di lavoro.

Quinta Conferenza (Cancun 10-14 settembre 2003)

Non si è giunti all'adozione di una dichiarazione finale.

Seconda Conferenza Regionale sui diritti umani, la pace e la cooperazione allo sviluppo

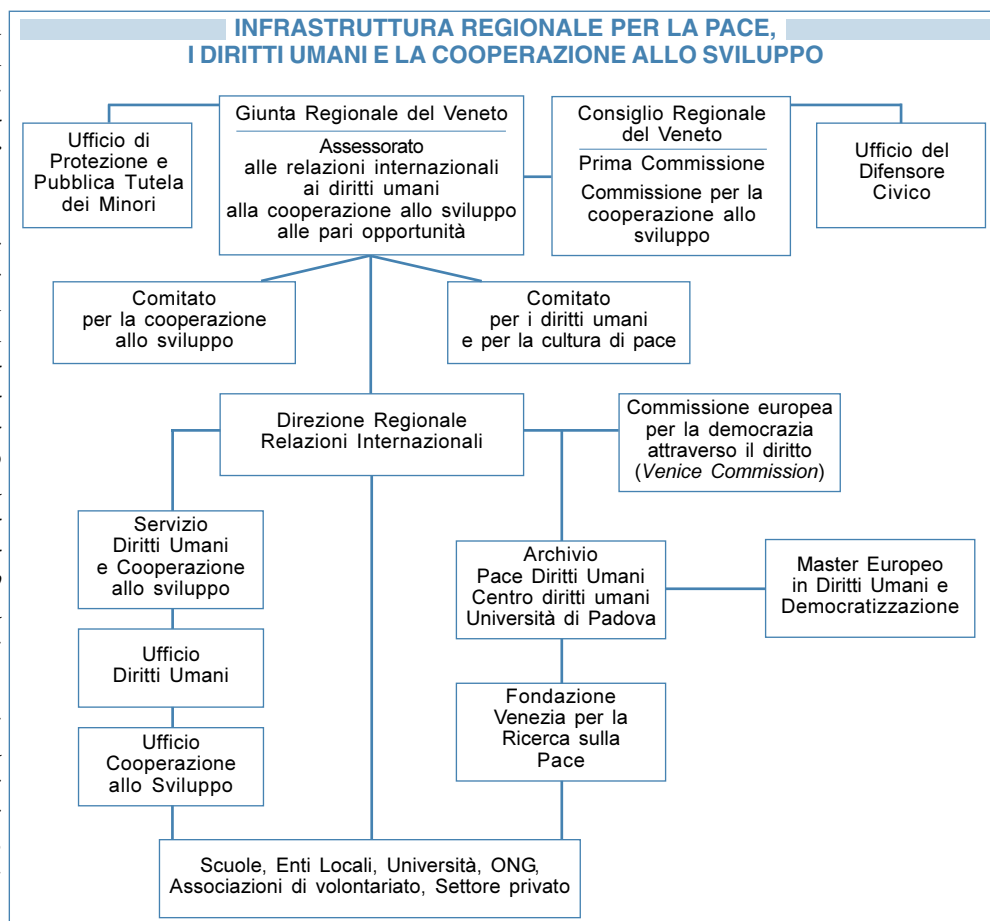
Si è svolta a Rovigo nei giorni 10 e 11 febbraio 2005 la Seconda Conferenza Regionale sui diritti umani, la pace e la cooperazione allo sviluppo *“Il Veneto crede nella centralità della persona umana e promuove la sua realizzazione”*. La Conferenza ha offerto l'occasione per presentare le iniziative ed i programmi realizzati dalla nostra Regione e dal ricco tessuto istituzionale ed associativo del territorio veneto, consentendo di condividere esperienze e riflessioni utili a tracciare il percorso delle attività future. Ai lavori, aperti da Marialuisa Coppola, Assessore alle Relazioni internazionali, Diritti umani e Cooperazione allo Sviluppo della Regione del Veneto, sono intervenute numerose personalità, studiosi ed esperti, tra i quali: Antonio Papisca, del Centro diritti umani dell'Università di Padova, Michele Di Cintio, dell'Ufficio Scolastico regionale per il Veneto del MIUR, Sergio Marelli, Presidente della Associazione delle ONG italiane, Anna Maria Colombani, Commissario Regionale Croce Rossa Italiana, S.E. Mons. Lucio Soravito De Franceschi, Vescovo di Rovigo.

Nella prima giornata la Conferenza si è articolata in tre gruppi di lavoro sulle seguenti tematiche: *“Dall'azione locale al pensiero globale: il ruolo dell'ente locale, dell'associazionismo, dell'imprenditoria”*, coordinato da Diego Vecchiato, Dirigente Direzione Relazioni Internazionali Regione del Veneto; *“Promuovere lo sviluppo umano a partire dai diritti dei bambini e dall'impegno delle donne”*, coordinato da Sara Laurenti, Giornalista Famiglia Cristiana; *“L'intervento sanitario in cooperazione: tra emergenza e aiuto allo sviluppo”*, coordinato da Gianpaolo Braga, Vice Presidente CORIT.

Nella seconda giornata i lavori sono proseguiti con una Tavola rotonda sul tema *“L'altra faccia del Nord-Est”*, coordinata da Marco Mascia, Vice Direttore del Centro di

diritti umani dell'Università di Padova, seguita dalla conclusione dei lavori.

Durante la Conferenza è stato consegnato anche il premio annuale 2005 *“Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli”*, previsto dall'art.2, lettera b) della Legge regionale del Veneto 16 dicembre 1999, n.55, *“Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà”*. Il premio è stato assegnato a tre docenti frequentanti il XV Corso di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli, che si sono distinti nella produzione di un elaborato scritto sul tema dei diritti umani. I premi sono stati assegnati a: Flora De Boni, *Il lavoro minorile tra presente e passato*; Guido Smanio, *I diritti umani a scuola: studio di un caso d'insegnamento – apprendimento della Dichiarazione universale dei diritti umani*; Romeo Ferrari, *La cultura dei diritti umani e la didattica nella scuola*. Sono stati menzionati inoltre i lavori di: Lina Carpanese, *Proibizione e prevenzione della tortura: le politiche delle Istituzioni Europee*; Paola Passatempì, *Indipendenza, Differenze, Pregiudizi, Cittadinanza europea: un possibile percorso didattico per la tutela della dignità umana*; Antonio Spinelli, *Per un'educazione alla cittadinanza attiva. Prospettive teoriche e proposte operative*.



Piano annuale diritti umani e cultura di pace - 2005

L.R. 16 dicembre 1999, n. 55, Capo II°

Piano annuale 2005 di attuazione del Programma triennale degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace

Allegato A alla D.G.R. n. 675 del 04.03.2005

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il presente Piano annuale è lo strumento attuativo e programmatico che trova le sue fonti primarie nella Legge Regionale n. 55/1999 e nel «Programma triennale degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace», approvato dal Consiglio Regionale con provvedimento n. 48 in data 27.10.2004.

La L.R. n. 55/1999 «Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà», ha innovato profondamente la precedente legislazione (L.R. n. 18/1988 e L.R. n. 18/1992) integrando promozione dei diritti umani, cooperazione allo sviluppo ed aiuto umanitario.



Marialuisa Coppola è stata riconfermata Assessore alle Relazioni internazionali, ai diritti umani, alla cooperazione decentrata allo sviluppo e alle pari opportunità nella nuova Giunta Regionale.

Con la L.R. n. 55/1999 la Regione del Veneto provvede a realizzare direttamente iniziative in materia, nonché, a promuovere e sostenere iniziative di organismi pubblici e privati operanti nel Veneto.

La suddetta legge regionale, nel disciplinare la materia, al Capo II°, in particolare:

- indica le finalità verso le quali devono indirizzarsi i progetti regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace;
- definisce gli strumenti della programmazione;
- prevede la costituzione di un Comitato avente il compito di concorrere alla formulazione del Programma triennale e dei Piani annuali degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace.

Il Programma triennale ha definito gli obiettivi e le priorità da perseguire nell'arco del triennio 2004-2006.

Nella definizione del presente Piano annuale si tiene conto, peraltro, degli orientamenti assunti dallo Stato italiano, in materia di promozione e tutela dei diritti umani, nel quadro delle linee di indirizzo nazionali di politica estera, finalizzate, anche, a ristabilire il rispetto dei diritti umani nei Paesi in cui più gravi sono le loro violazioni.

Il presente Piano annuale viene, inoltre, elaborato in considerazione delle indicazioni e strategie che emergono da recenti Risoluzioni e Documenti delle Nazioni Unite in materia, nonché degli orientamenti dell'Unione Europea a tutela dei diritti umani.

Ai principi generali derivanti dalla vigente normativa comunitaria - quale, in particolare, il principio di sussidiarietà - intende fare riferimento l'azione regionale, sempre più orientata a svolgere un ruolo significativo di impulso e collaborazione con i diversi organismi pubblici e privati coinvolti nelle politiche di settore.

Gli interventi regionali saranno, infine, realizzati in armonia con i principi di complementarità ed efficacia delle azioni contenuti nel Trattato sulla Costituzione Europea, approvato il 29 ottobre 2004, in corso di ratifica presso lo Stato italiano. Il Trattato stabilisce, al Titolo I, articolo I-2, che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Inoltre, come previsto al successivo articolo I-3, nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione contribuisce alla pace, alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

PIANO ANNUALE

Ai sensi dell'articolo 4 della L.R. n. 55/1999, il Piano annuale individua le iniziative da realizzare direttamen-

te o mediante la concessione di contributi, che dovranno attenersi:

- agli obiettivi e priorità principali evidenziati nel Programma triennale;
- ad altri eventuali ed ulteriori obiettivi e/o priorità, non meno rilevanti, indicati nei Piani annuali di attuazione;

- alle indicazioni dei Piani annuali.

Inoltre, in attuazione del Programma Triennale 2004-2006, il Piano annuale stabilisce le somme da destinare:

- alle iniziative realizzate direttamente dalla Regione;

- alle iniziative realizzate mediante contributo regionale;

- agli adempimenti della legge regionale n. 55/1999 relativi:

- all'articolo 2, primo comma, lettera c: attività dell'Archivio istituito con legge regionale n. 18/1988;

- all'articolo 17: attività della Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace;

- all'articolo 2 punto b): conferimento Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli".

Nel presente Piano, data l'estrema attualità ed evoluzione della tematica dei diritti umani e della cultura di pace, si ritiene - relativamente alla individuazione delle iniziative dirette regionali - di prevedere le linee generali di orientamento, e quindi gli obiettivi, le priorità, le strategie operative e gli ambiti di intervento, cui tali iniziative dovranno riferirsi.

Sarà così possibile far fronte alle molteplici esigenze e proposte degli organismi pubblici - Università, Ministeri, Enti Locali e loro organismi associativi (A.N.C.I., U.R.P.V.), Istituti scolastici, Aziende Sanitarie Locali, Camere di Commercio - da elaborarsi sulla base di una comune collaborazione, oramai preziosa e consolidata, che ha consentito di qualificare l'azione regionale per l'attuazione della L.R. n. 55/1999.

1) Obiettivi e priorità

Il Programma triennale degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace individua quali obiettivi principali cui finalizzare l'azione regionale, quelli:

- 1) della diffusione e del radicamento della cultura dei diritti umani;

2) della promozione dei diritti dei bambini e delle bambine.

Indicati gli obiettivi, il Programma triennale prevede, peraltro, le seguenti principali priorità a cui dovranno ispirarsi le iniziative regionali, nel triennio 2004-2006:

1) l'educazione alla pace e ai diritti umani;

2) la lotta ad ogni forma di sfruttamento dei bambini e delle bambine;

3) la sensibilizzazione delle diverse componenti della società civile ai temi della democrazia e dello sviluppo umano;

4) l'adesione alle quattro priorità tematiche fissate dall'Unione Europea in materia di diritti umani, di seguito indicate:

- sostegno ai processi di democratizzazione, alla buona gestione pubblica e allo stato di diritto;

- sostegno alle azioni per l'abolizione della pena di morte;

- sostegno alla lotta contro la tortura;
- sostegno al dialogo interculturale e alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione nei confronti delle minoranze e delle popolazioni autoctone.

5) l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e delle violazioni alla loro dignità;

Nell'ambito delle priorità indicate dal Programma triennale, il Piano annuale 2005 mantiene centrata l'attenzione sulla promozione dei diritti dei bambini e delle bambine e, inoltre, valuta in via preferenziale i progetti volti all'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne e delle violazioni alla loro dignità, quindi quelli relativi al dialogo interculturale ed, infine, quelli diretti alla sensibilizzazione della società civile ai temi della pace e dei diritti umani.

In relazione all'ambito di intervento saranno privilegiate le iniziative da realizzarsi nell'ambiente scolastico e, in ordine seguente, quelle realizzate nell'ambito giovanile extrascolastico, delle istituzioni locali, del mondo lavorativo e infine della comunità adulta.

2) Soggetti promotori

La Regione riconosce e sostiene quali soggetti promotori di interven-

ti regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace:

- enti locali;
- istituzioni pubbliche e private;
- università;
- organizzazioni non governative ed associazioni di volontariato;
- Onlus;
- organizzazioni sindacali ed imprenditoriali;
- associazioni di immigrati del Veneto.

Relativamente ai soggetti privati promotori di iniziative, si intende fissare alcuni criteri atti a fornire piena garanzia di affidabilità e riconoscibilità degli stessi:

- le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e di immigrati del Veneto, le Onlus e gli organismi privati dovranno avere comprovata esperienza, almeno triennale, nel campo degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace;

- le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e di immigrati, le Onlus e le istituzioni private dovranno avere sede principale, o quanto meno una sede operativa all'interno del territorio regionale;

- le organizzazioni non governative, le associazioni di volontariato e le associazioni di immigrati del Veneto dovranno essere preferibilmente riconosciute dalla Regione (attraverso iscrizione ad appositi albi regionali di categoria, ove istituiti), o da altri enti (internazionali, nazionali o locali, attraverso i rispettivi albi);

- in ogni caso, per i soggetti di cui ai punti precedenti, l'assenza della finalità di lucro sarà considerata requisito imprescindibile per l'accesso ai finanziamenti regionali.

3) Strategie e modalità di intervento

L'azione regionale, in coerenza con gli obiettivi e le priorità previste nel Programma triennale 2004-2006 e a prosecuzione dell'attività svolta nel triennio 2001/2003, intende incidere nell'ambito scolastico, nonché nel mondo dell'associazionismo e nei luoghi di lavoro.

In particolare, sul fronte degli enti locali - molti dei quali hanno già recepito la tematica dei diritti umani

nei propri Statuti - vi è l'oggettiva necessità di coordinare le numerose iniziative di sensibilizzazione degli amministratori e dei cittadini, con il prezioso aiuto delle associazioni presenti sul territorio veneto.

L'attenzione all'ambito scolastico, si giustifica in ragione della sua collocazione strategica nel percorso di formazione delle coscienze: lo sviluppo nei giovani di una cultura fondata sul rispetto e la valorizzazione delle differenze, la crescita della coscienza democratica e la realizzazione di una cittadinanza piena e consapevole, rappresentano i cardini dell'azione educativa.

Un'azione educativa che grazie alla prosecuzione e al potenziamento delle iniziative, già intraprese nello scorso triennio dalla Regione Veneto, potrebbe stimolare ed orientare positivamente le istituzioni scolastiche ad un approfondimento trasversale dei diritti umani, nell'ambito delle materie d'insegnamento.

È, altresì, importante che i diversi "attori" della società civile (enti locali, istituzioni scolastiche, organismi associativi) trovino al loro interno, e tra di essi, una sempre più forte convergenza nella delicata materia dei diritti umani.

Conseguentemente, il Piano annuale 2005 privilegia le azioni concertate tra organismi pubblici e privati operanti sul territorio, favorendo in particolare quei progetti ove l'ente locale o altro organismo pubblico, assume un ruolo rilevante, nonché le iniziative caratterizzate da ampia e raccordata diffusione sul territorio.

In tale prospettiva, l'azione regionale può rivelarsi utile nel favorire la sperimentazione di iniziative, ma soprattutto nel raccordarle in un sistema a rete, anche con opportune azioni di monitoraggio.

Al riguardo, sono già stati avviati la creazione ed il costante aggiornamento di una banca dati degli organismi regionali operanti in materia di promozione dei diritti umani e della cultura di pace, di cooperazione decentrata e solidarietà internazionale, avvalendosi dell'apporto dell'Archivio, attivo ai sensi dell'articolo 2 della L.R. n. 55/1999, ed operante presso il Centro interdipartimentale di ri-

cerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

4) Tipologia delle iniziative finanziabili

L'articolo 2 della L.R. n. 55/1999 ed il Programma triennale elencano le tipologie di intervento in materia di diritti umani e cultura di pace, e che in questa sede si descrivono brevemente, rinviando a quelle fonti la descrizione dettagliata:

- iniziative di partecipazione dei bambini e delle bambine, nell'ambito di attività innovative degli organi istituzionali degli enti locali;
- iniziative di informazione e comunicazione sui temi della tutela e violazione dei diritti umani, con particolare riguardo ai diritti dell'infanzia;
- iniziative di formazione e aggiornamento professionale in materia di diritti umani, a favore di operatori pubblici e privati;
- iniziative di divulgazione e conoscenza dell'attività delle istituzioni e degli organismi internazionali operanti nel settore dei diritti umani;
- iniziative di attivazione e sviluppo di idonei strumenti di controllo del rispetto dei diritti umani.

5) Finanziamento delle iniziative

Gli interventi in materia di diritti umani trovano la loro fonte finanziaria nel capitolo 70017 del Bilancio regionale 2005, che ha stanziato per tali interventi la somma di **euro 700.000,00**.

La L.R. n. 55/1999, prevede in materia di diritti umani e cultura di pace, il finanziamento delle tipologie di attività di seguito indicate:

a) Adempimenti di legge: euro 133.323,00

- sostegno all'Archivio Pace Diritti Umani dell'Università di Padova (articolo 2, lettera c, L.R. n. 55/1999), euro 100.000,00;
- quota di adesione alla Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace" (articolo 17 L.R. n. 55/1999), euro 25.823,00;
- conferimento Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli" (articolo 2 punto b), euro 7.500,00.

b) Iniziative regionali dirette: euro 316.677,00

promosse direttamente dalla Regione e realizzate anche in partenariato con altri enti ed organismi pubblici e privati (articolo 4 L.R. n. 55/1999).

c) Iniziative a contributo: euro 250.000,00

promosse e realizzate da organismi pubblici e privati con il contributo regionale (articolo 4 L.R. n. 55/1999).

Si ritiene altresì di fissare una quota massima di finanziamento regionale per le iniziative a contributo, pari al 30% dei costi preventivati considerati ammissibili (con un massimo di **euro 20.000,00** per ogni progetto ammesso al finanziamento) con obbligo per il beneficiario di rendiconto di una somma almeno doppia del contributo ricevuto.

Nell'ipotesi in cui sia stato richiesto un contributo anche ad altri enti (quali Ministero degli Affari Esteri od Unione Europea) per lo stesso progetto, il richiedente ne darà comunicazione alla Regione, indicandone l'importo richiesto.

Eventuali importi non impegnati, o comunque disponibili, in una delle due tipologie previste (iniziative dirette o iniziative a contributo), possono essere utilizzati per l'altra tipologia.

Gli importi eventualmente resi disponibili a favore delle iniziative a contributo, andranno a soddisfare i progetti ammessi, ma non finanziati, per esaurimento delle risorse disponibili.

6) Adempimenti di legge

6.a) Archivio Pace Diritti Umani

La L.R. n. 55/1999 prevede che la Regione promuova e sostenga l'Archivio Pace Diritti Umani, istituito con la L.R. n.18/1988 ed operante presso il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

La convenzione tra Regione e Università che disciplina l'attività dell'Archivio, scaduta il 31/12/2002, è stata rinnovata, con deliberazione della Giunta Regionale n. 3048 del 10.10.2003, per il triennio 01/01/2003 - 31/12/2005 e va finanziata con i fondi della L.R. n. 55/1999.

La convenzione in vigore per l'anno 2005 prevede le seguenti attività:

- raccolta, sistematizzazione e diffusione di materiali multimediali su diritti umani e cooperazione allo sviluppo;

- censimento dei soggetti regionali pubblici e privati che operano in tali materie;

- accesso per associazioni e singoli alla consultazione del materiale disponibile presso l'Archivio;

- consulenza e stesura di relazioni in occasione di incontri/partecipazioni dell'Assessorato e/o della Direzione Regionale di riferimento ad iniziative di rilievo in ambito nazionale ed internazionale;

- collaborazione e supporto, anche organizzativo, in relazione alla partecipazione della Regione ad eventi promozionali e congressuali in Italia e all'estero;

- organizzazione del Premio "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli" e della Conferenza regionale biennale su cooperazione, pace e diritti umani, prevista dall'articolo 20 della L.R. n. 55/1999, con utilizzo dei fondi che la Regione metterà a disposizione per la realizzazione delle due iniziative.

6.b) Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace"

La Regione del Veneto partecipa, in qualità di socio fondatore, alla Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace", costituitasi in attuazione dell'articolo 10 della L.R. n. 18/1988.

L'articolo 17 della L.R. n. 55/1999 autorizza la Giunta regionale al versamento delle quote di adesione alla Fondazione, previste dallo statuto della medesima.

La Fondazione, attiva da qualche anno nel campo della ricerca sulle questioni relative alla sicurezza, allo sviluppo e alla pace, ha individuato, tra le linee portanti del proprio programma di ricerca pluriennale, le seguenti tematiche: l'affermazione della democrazia nei Paesi dell'area mediterranea e balcanica nonché il contributo del dialogo interreligioso alla cultura della pace, con specifica attenzione al territorio veneto. Tematiche che si configurano in sintonia con gli obiettivi e le priorità definite per l'azione regionale nel settore dei diritti umani e della cultura di pace.

6.c) Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli"

In attuazione dell'articolo 2 punto b) della legge regionale n. 55/1999, è prevista anche nell'anno 2005 l'attribuzione del Premio regionale denominato "Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli", a riconoscimento dell'attività svolta in uno dei seguenti settori: progettazione educativo-culturale, informazione, produzione artistica, ricerca, cooperazione allo sviluppo.

7) Iniziative regionali dirette

Per l'elaborazione e la realizzazione delle singole iniziative la Regione si avvarrà della collaborazione di enti, istituzioni ed organismi ritenuti idonei a tal fine, individuati come partner progettuali.

Considerati gli obiettivi e le priorità principali previste nel Programma triennale, nonché le indicazioni del presente Piano annuale 2005, le iniziative dirette regionali vengono individuate sinteticamente nell'elenco Allegato 1 e saranno finalizzate, anche in continuità alle collaborazioni e iniziative sino ad oggi intraprese, a:

- coinvolgere gli enti locali veneti, in un'opera di formazione e sensibilizzazione su tematiche afferenti la tutela dei diritti umani e la cultura di pace e a valorizzare - e ove possibile coordinare - le diverse esperienze di enti locali in materia;

- sensibilizzare, coinvolgere e formare gli studenti e il personale scolastico dirigenziale e docente, al fine di promuovere l'inserimento graduale e interdisciplinare dei diritti umani e della cultura di pace, mediante un percorso che interessi le scuole di ogni ordine e grado, al fine di migliorare progressivamente e continuamente la qualità dell'offerta formativa delle scuole della nostra regione, nel settore specifico dei diritti umani e della pace;

- assegnare un valore di priorità ai diritti dei bambini e delle bambine e degli adolescenti, favorendo la partecipazione dei minori nella costruzione di una società locale, nazionale ed internazionale a misura di bambino e di bambina, in linea con quanto

emerso dal Rapporto Unicef per il 2004.

8) Iniziative a contributo

Per le iniziative a contributo verrà predisposto il relativo avviso a cura della Direzione regionale Relazioni Internazionali, secondo le previsioni della L.R. n. 55/1999, del vigente Programma triennale 2004/06 e del presente Piano annuale.

8.a) Soggetti promotori

Ai sensi della L. R. 55/99, possono presentare richiesta di contributo, i seguenti soggetti :

- Enti locali;
- Istituzioni pubbliche e private;
- Università;
- Organizzazioni non governative;
- Associazioni di volontariato;
- Onlus;
- Organizzazioni sindacali e imprenditoriali;
- Associazioni di immigrati del Veneto;

8.b) Modalità di presentazione delle domande di contributo

Il progetto per il quale viene presentata domanda di contributo regionale dovrà essere obbligatoriamente presentato in forma associata da almeno tre soggetti, di cui almeno uno pubblico. Il soggetto capofila (pubblico o privato), con l'incarico di trasmettere il progetto alla Regione Veneto per l'ottenimento dell'eventuale contributo, sarà il beneficiario formale del contributo regionale e responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla concreta realizzazione del progetto (accettazione formale del contributo regionale, relazione finale corredata dal relativo rendiconto delle spese sostenute, conservandone documentazione contabile).

Le domande di contributo devono essere presentate mediante l'utilizzo dell'apposita modulistica allegata al provvedimento della Giunta Regionale di approvazione del presente Piano annuale 2005. La suddetta modulistica prevede, tra l'altro, l'indicazione dei seguenti elementi:

- illustrazione sintetica dell'iniziativa e delle sue finalità;
- descrizione delle attività previste e relativa logistica e tempistica;
- indicazione dei risultati attesi;

- indicazione dei partner partecipanti all'iniziativa, specificandone l'apporto in termini di risorse umane, tecniche e finanziarie;

- piano finanziario, dal quale risulterà:

- a) elencazione dettagliata dei costi preventivati;

- b) quota di cofinanziamento;

- c) quota già coperta da altre fonti di finanziamento (specificando le fonti);

- d) eventuali altre richieste di contributo pubblico nazionale o internazionale presentate per il progetto.

La domanda di contributo includerà, inoltre, quale parte integrante, la seguente ulteriore documentazione:

- dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di cui al D.P.R. n. 445/2000, relativa allo stato giuridico del **soggetto capofila** (esclusi gli enti pubblici);

- documentazione dalla quale risulti l'attività in materia di diritti umani e di cultura di pace svolta dal **soggetto capofila** nel triennio precedente (non richiesta per gli enti pubblici);

- copia del documento di identità del rappresentante legale del **soggetto capofila**.

Per gli **enti locali capofila** la domanda di contributo dovrà essere accompagnata dal **provvedimento** emesso dall'organo competente, con il quale si approva l'iniziativa per la quale viene richiesto il contributo regionale.

8.c) Requisiti dei soggetti

Il **soggetto capofila** che richiede il contributo deve avere i requisiti di seguito indicati.

Tipologia

Appartenere ad una delle seguenti categorie:

- enti locali
- istituzioni pubbliche e private
- università
- organizzazioni non governative ed associazioni di volontariato
- onlus
- organizzazioni sindacali ed imprenditoriali
- associazioni di immigrati del Veneto

Sede

Avere una sede principale, o comunque una sede operativa nel Veneto, come da autocertificazione a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente (esclusi gli enti pubblici).

N.B.: la sede operativa dovrà essere obbligatoriamente e fattivamente coinvolta nella ideazione e/o realizzazione del progetto; la misura e le modalità di tale coinvolgimento dovranno essere indicate nell'apposito modulo di richiesta di contributo approvato con delibera della Giunta regionale.

Statuto e/o Atto Costitutivo

Avere statuto e/o atto costitutivo redatto nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata, come da autocertificazione a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente (esclusi gli enti pubblici).

Assenza della finalità di lucro

Come da dichiarazione a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente.

Esperienza

Avere esperienze adeguatamente documentate in materia di diritti umani e cultura di pace, nel triennio precedente la presentazione della domanda (esclusi gli enti pubblici).

Anche per i soggetti partner diversi da Ong, Onlus e dalle associazioni di cui alla tipologia indicata, l'assenza della finalità di lucro per l'iniziativa da realizzare, come da dichiarazione a firma del rappresentante legale dell'organismo richiedente, sarà considerata requisito imprescindibile per l'accesso ai finanziamenti regionali.

8.d) Condizioni di ammissibilità

Le domande di contributo, a pena d'inammissibilità, devono rispettare le condizioni di seguito indicate.

Conformità

Le iniziative devono essere conformi a quanto prescritto dal Programma triennale e dal Piano annuale.

Natura consortile

Il progetto per il quale viene presentata domanda di contributo regionale dovrà essere obbligatoriamente presentato in forma associata da almeno **tre soggetti**, di cui almeno uno pubblico.

Requisiti dei soggetti

Le iniziative devono essere presentate dai soggetti aventi i requisiti precedentemente indicati.

Presentazione della domanda di contributo

La **domanda** di contributo deve essere inoltrata a seguito di pubblica-

zione di **avviso sul B.U.R.**, entro **45 giorni** dalla data di pubblicazione, utilizzando la modulistica allegata al provvedimento della Giunta Regionale di approvazione del presente Piano annuale 2005.

Assenza della finalità di lucro

L'iniziativa deve essere priva di finalità di lucro.

Numero delle iniziative presentate

Ogni soggetto capofila non potrà presentare più di un singolo progetto, come tale considerando anche quello che sia la prosecuzione di un progetto pluriennale già finanziato dalla Regione Veneto.

Iniziative non concluse

Le iniziative **non devono essere già concluse** al momento della presentazione della domanda di contributo per l'anno di riferimento.

Localizzazione iniziative

Le attività dell'iniziativa devono svolgersi prevalentemente nell'ambito del territorio regionale.

8.e) Partecipazione finanziaria della Regione Veneto

La Regione Veneto contribuirà al finanziamento dei progetti approvati fino alla **misura massima del 30%** dei costi preventivati considerati ammissibili.

Il contributo regionale non potrà comunque superare l'importo complessivo di **euro 20.000,00** per ogni progetto ammesso al finanziamento.

8.f) Fase istruttoria

Gli Uffici della Direzione Regionale Relazioni Internazionali provvederanno alla verifica dell'ammissibilità dei progetti presentati e alla successiva valutazione di quelli risultati ammissibili.

8.g) Criteri di valutazione e graduatoria

La valutazione dei progetti risultati ammissibili è finalizzata alla redazione di apposita graduatoria.

I soggetti ammessi in graduatoria otterranno il contributo regionale sino ad esaurimento delle risorse disponibili.

La valutazione dei progetti avverrà sulla base dei punteggi di seguito indicati.

a) Numero di soggetti coinvolti, di cui almeno uno pubblico (incluso il capofila):

- oltre sette soggetti : punti 3
- da cinque a sette soggetti : punti 2
- quattro soggetti: punti 1

b) Attinenza della tematica del progetto agli obiettivi e alle priorità del Programma triennale:

- diritti dei bambini e delle bambine: punti 5

· eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne e delle violazioni alla loro dignità : punti 3

- dialogo interculturale: punti 2

· educazione e sensibilizzazione della società civile ai temi della pace e dei diritti umani : punti 1

L'attinenza alla tematica prevede una unica indicazione per il progetto nel suo complesso, quale tematica prevalente. Sarà cura dell'Ufficio competente verificare l'attribuzione della stessa, in base alle attività descritte e all'analisi complessiva del progetto presentato.

c) Ambito d'intervento:

- scolastico : punti 5
- giovanile extrascolastico: punti 4
- istituzioni locali: punti 3
- lavorativo: punti 2
- associativo adulto: punti 1

Tali punteggi sono tra loro cumulabili. Sarà cura dell'Ufficio competente verificare l'attribuzione dell'ambito di intervento in base alle attività descritte e all'analisi complessiva del progetto presentato.

d) Divulgazione:

- internazionale: punti 3
- nazionale e/o regionale : punti 2
- provinciale e/o comunale: punti 1

Tali punteggi sono tra loro cumulabili. Sarà cura dell'Ufficio competente verificare la divulgazione in base alle attività descritte e all'analisi complessiva del progetto presentato

e) Pluriennalità

· progetto pluriennale già finanziato dalla Regione del Veneto: punti 1

f) Sede legale del richiedente (esclusi gli enti pubblici)

· Il richiedente ha sede legale in Veneto: punti 1

g) Ricevimento delle domande

A parità di punteggio sarà data precedenza in graduatoria alla domanda pervenuta in data antecedente.

[Omissis]

Quaderno n. 8: La politica della Regione del Veneto per la pace i diritti umani e la cooperazione allo sviluppo

L'impegno che la Regione Veneto sta oggi portando avanti nell'applicazione della Legge n.55 del 16 dicembre 1999 portante su "interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà", ha origine nel periodo a cavallo tra il 1987 e il 1988. Come noto, la Legge n.88 su "Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace", prima del genere non solo in Italia ma nel mondo, fu adottata il 30 marzo del 1988. Nello stesso anno il Consiglio Regionale istituiva il Difensore Civico e l'Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori.

Grazie al supporto della Regione è stato in particolare consentito al Centro diritti umani di portare avanti la propria azione educativa e di ricerca oltre che nel contesto veneto, anche in sede nazionale, europea e internazionale. Oltre che sul terreno dell'educazione e della formazione, degna di segnalazione è anche la ricaduta che la Legge 18/88 ha avuto in termini giuridici e istituzionali con la diffusione tra i Comuni e le Province del Veneto della proposta del Centro diritti umani per l'inserimento nei nuovi Statuti di quella che fu chiamata la "norma pace diritti umani". Sul modello della Legge del Veneto, altre Regioni si sono dotate di strumenti legislativi riguardanti la cultura della pace e i diritti umani.

Nel 1999, sulla base dell'esperienza e dei risultati conseguiti, la Legge n.18/88 viene sostituita con l'adozione dell'attuale Legge n.55/99 che perfeziona l'infrastruttura della nostra Regione in materia di pace, diritti umani, cooperazione decentrata e solidarietà internazionale. L'intervento della Regione ha così assunto i caratteri di politica organica, portata avanti con la collaborazione attiva di enti e operatori di società civile nel pieno rispetto della loro libera iniziativa. Nel novembre 2002 la Regione ha proceduto a fare un primo bilancio della nuova fase di politica organica con la I Conferenza regionale svoltasi a Padova sul tema "La Regione del Veneto per i diritti umani, la pace e la cooperazione allo sviluppo"; un secondo momento di verifica si è avuto con la II Conferenza regionale, svoltasi a Rovigo nel febbraio 2005, sul tema "Il Veneto crede nella centralità della persona umana e promuove la sua realizzazione". Il Quaderno n. 8 raccoglie gli strumenti programmatici che la Regione del Veneto ha attivato nel periodo 2001/2003 in attuazione della legge regionale 55/99 nonché i programmi triennali per il periodo 2004/2006.

Quaderno n. 9: A scuola con i diritti dei bambini. Esperienze di educazione ai diritti umani promosse dal Pubblico Tutore dei Minori del Veneto

Nel corso del 2003-2004, il Pubblico Tutore dei minori del Veneto, nell'ambito del progetto "A scuola con i diritti dei bambini", svolto in collaborazione con il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, ha incontrato realtà scolastiche di tutte le province della regione e avviato un dialogo con insegnanti e dirigenti scolastici in merito al ruolo della scuola per promuovere i diritti dei bambini e degli adolescenti.

Nel promuovere questa iniziativa, il Pubblico Tutore dei minori ha dato attuazione ad una delle funzioni specifiche che gli sono attribuite dalla legge regionale 42/1988, istitutiva dell'Ufficio: quella di promozione della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa funzione è stata intesa in questi primi anni di attivazione come impegno a promuovere specifici percorsi di approfondimento sui diritti dei minori d'età rivolti a quei professionisti (insegnanti, operatori sociali e psico-pedagogici, ma anche allenatori sportivi, giornalisti, operatori sanitari, responsabili delle politiche sociali ecc.) che operano in contatto con bambini e adolescenti esercitando una esplicita o implicita funzione formativa. L'esperienza realizzata nelle scuole del Veneto ha inoltre consentito di esplorare un secondo aspetto del mandato istituzionale del Pubblico Tutore dei minori, quello che si riferisce alla segnalazione, alla presa in carico e alla vigilanza relativamente a minori in situazioni di crisi e alle connesse disfunzioni che possono caratterizzare il sistema di protezione e promozione dei diritti dei bambini.

Il volume contiene saggi di: Emanuela Toffano Martini (*Condizione dell'infanzia e educazione ai diritti umani. Una lettura pedagogica tra analisi, partecipazione, proposta*); Paolo De Stefani (*Dalla tutela alla promozione. Educazione e diritti dei bambini negli strumenti internazionali sui diritti dell'infanzia*), Rinalda Montani e Davide Babetto (*Il ruolo della scuola per la protezione dei diritti dei bambini-ragazzi - Diritti a scuola. Collegialità e visibilità sociale dei diritti*); Teresa Ravazzolo e Cesarina Foresti (*Il ruolo della scuola per la protezione dei diritti dei bambini-ragazzi - Riflessioni sulla progettazione educativo-didattiva*); Franco Santamaria (*La partecipazione a scuola. Un'esperienza con i docenti*). Esso inoltre documenta ampiamente dei percorsi formativi realizzati e delle elaborazioni prodotte dagli insegnanti che vi hanno partecipato.

Convegni e seminari di studio

Cattedra delle tre religioni

Nel mese di maggio 2005, si è svolto il primo ciclo di lezioni, nel quadro dell'iniziativa "Cattedra delle tre religioni", promossa dal Centro diritti umani e dal Comune di Padova. Il ciclo di lezioni è coordinato dal prof. Enzo Pace e viene svolto nell'ambito del Corso di Sociologia dei diritti umani della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

In particolare, il ciclo di seminari proposti ha come obiettivo lo studio dei rapporti fra le Leggi religiose, così come sono state elaborate in seno alle tre grandi religioni monoteiste (ebraismo, cristianesimo e islam), da un lato, e il paradigma dei diritti umani, dall'altro. Scegliendo di volta in volta un tema – questo primo ciclo è centrato sulla libertà religiosa – i seminari sono stati condotti da studiosi, i quali hanno analizzato da differenti punti di vista disciplinari gli aspetti più rilevanti del rapporto fra leggi degli uomini e Legge di Dio nella società contemporanea.

Programma

Conferenze pubbliche

Giovedì 9 maggio - Cinema Torresino

Legge di Dio e legge degli uomini nell'Islam

Leila Babes, Professore di Sociologia delle Religioni, Università Cattolica di Lille; Direttrice di ricerca all'Università di Lille 3; Responsabile della formazione in "Storia e scienze sociali dell'Islam" all'Università Cattolica di Lille.

Venerdì 20 maggio - Cinema Torresino

Diritti umani e Islam: le questioni aperte

Leila Babes, Università Cattolica di Lille

Lunedì 30 maggio - Aula Studi Internazionali

Legge ebraica e libertà religiosa

Gideon Libson, Professore di Diritto Islamico ed Ebraico e di Diritto Comparato Islamico-Ebraico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Ebraica di Gerusalemme; Titolare della Cattedra in Legge "Frieda and Solomon B. Rozenzweig"

Martedì 31 maggio - Aula B1

Legge ebraica e legge coranica a confronto sul tema dei diritti umani

Gideon Libson, Università Ebraica di Gerusalemme

Seminari di studio

Giovedì 19 maggio - Centro Diritti Umani

Islam e diritti umani: il dibattito interno al mondo musulmano

Introduce Leila Babes

Lunedì 30 maggio - Centro Diritti Umani

Legge ebraica e stato di diritto in Israele

Introduce Gideon Libson

Comunicare la Costituzione europea

Venerdì 4 marzo 2005 è stata presentata a Padova la campagna europea d'informazione e sensibilizzazione sul tema "Comunicare la Costituzione europea". La giornata si è articolata in due momenti. Alla mattina, in Aula Nievo del Palazzo del Bo, è stato trattato il tema "Comunicare la Costituzione europea: il ruolo dell'Unione europea nel mondo". Nel pomeriggio, nella Sala del Consiglio Comunale, si è parlato di "Comunicare la Costituzione europea: diritti umani, democrazia, sussidiarietà, società civile, governo locale".



Hanno illustrato aspetti rilevanti della Costituzione europea, con particolare riferimento a

valori e principi, i membri del Consiglio Direttivo della Associazione mondiale di studi sull'Unione Europea (ECSA-World), una rete che riunisce 9.500 studiosi della materia e 51 Associazioni nazionali di studi europei.

Manuel Porto, Università di Coimbra, Presidente della European Community Studies Association, ECSA-World, Responsabile del Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet, Preside della Scuola di Diritto, già Membro del Parlamento europeo, già Presidente dell'Assemblea Municipale di Coimbra

Péter Balázs, Università di Budapest, già membro della Commissione europea, già Ambasciatore d'Ungheria in Danimarca e in Germania, già Segretario di Stato per l'integrazione e le relazioni economiche esterne, V. Presidente di ECSA-World

Marc Maresceau, Università di Gent, Cattedra Europea Jean Monnet, Responsabile del Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet, Direttore dell'Istituto Europeo, già Presidente di ECSA-World

Constantin Stephanou, Università Panteion di Atene, Cattedra Europea Jean Monnet, Presidente della dell'Associazione Universitaria di Studi Europei (ECSA-Greece), V. Presidente di ECSA-World

Dario Velo, Università di Pavia, Cattedra Europea Jean Monnet, Responsabile del Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet, Presidente dell'Associazione Universitaria di Studi Europei (ECSA-Italy), Membro del Consiglio Universitario europeo per l'Azione Jean Monnet

Gli incontri sono stati coordinati da **Marco Mascia**, Cattedra Europea Jean Monnet e Responsabile del Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova e da **Antonio Papisca**, Cattedra Europea Jean Monnet ad Honorem, già Presidente di ECSA-World.

L'iniziativa è promossa dal Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet e dal Centro Interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, in collaborazione con la Regione del Veneto e il Comune di Padova.



XVII Corso di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli

Il XVII Corso di perfezionamento sui diritti della persona e dei popoli (a.a. 2005/2006) sarà dedicato a “Diritti umani, Diritto internazionale umanitario e azione umanitaria in situazioni di emergenza”. Il Corso di Perfezionamento è organizzato dal Centro diritti umani, in collaborazione con la Croce Rossa Italiana, la Regione del Veneto-Assessorato alle Relazioni internazionali e ai diritti umani, la Cattedra UNESCO “Diritti umani, democrazia e pace”. Direttore del Corso è il Prof. Antonio Papisca. Il Corso avrà la durata di 90 ore di didattica frontale e darà diritto all’attribuzione di 12 CFU.

Obiettivi formativi

Il Corso, nel perseguire lo scopo generale inteso a favorire la conoscenza, in chiave multidisciplinare, dei temi relativi alla salvaguardia dei diritti della persona e dei popoli sul piano interno e su quello internazionale, si propone di approfondire la problematica relativa alla assistenza umanitaria. Obiettivo specifico del Corso è quello di formare a ruoli consapevoli e attivi di tutela e promozione dei diritti delle persone e dei gruppi sociali coinvolti in situazioni di emergenza causati da eventi bellici, catastrofi naturali, epidemie, massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani. Il programma è articolato in blocchi tematici che comprendono sia lezioni teoriche sia seminari ed esercitazioni su casi pratici. In ogni blocco tematico gli interventi formativi mirano a identificare le norme internazionali sui diritti umani, di diritto umanitario e delle catastrofi e le relative prassi di implementazione tenendo conto delle esigenze poste dalle emergenze considerate.

Attività didattiche e formative

Il Corso è articolato nei seguenti blocchi tematici:
1 – Introduzione storico-politica: diritto internazionale dei diritti umani, diritto internazionale umanitario, diritto internazionale penale
2 – Diritti umani e missioni umanitarie in occasione di conflitti armati
3 – Situazioni di emergenza generate da “gross violations” dei diritti umani, condizione dei rifugiati
4 – Migranti economici: diritti dei migranti, governo dei flussi e gestione delle emergenze
5 – Emergenze e condizione delle donne
6 – Emergenze e condizione dei bambini/adolescenti
7 – Diritto alla salute ed emergenze sanitarie
8 – Disastri naturali e interventi di protezione civile
9 – Elementi di psicodinamica comportamentale delle emergenze.

Sono previsti seminari ed esercitazioni con la partecipazione di operatori qualificati della Croce Rossa Internazionale e di organizzazioni non governative idonei a fornire informazioni di prima mano su concrete situazioni di emergenza.

Rivista “Pace Diritti Umani” n. 3/04

Sommario

Democrazia internazionale per la democrazia interna: fiaccola sopra il moggio, non bagliori di guerra

Antonio Papisca

The Development of an International Community Based on Law

Hans Blix

I coordinamenti transnazionali di società civile globale: la prassi del *networking* per una diplomazia dal basso

Marco Mascia

Decoding the Language of War. The Art of Deceiving and Sidetracking

Pietro de Perini

Scienza per la guerra, scienza per la pace

Alessandro Pascolini

L’approccio *human rights* alla questione del traffico di persone a scopo di sfruttamento sessuale

Paola Degani

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

Antonio Papisca

Istituzioni di promozione e di garanzia per i diritti dei bambini: il Pubblico Tutore dei Minori

Lucio Strumendo

Curriculum Development and Academic Institution Building in the European Union: The Experience of the European Master in Human Rights and Democratisation (E.MA)

Antonio Papisca, Manfred Nowak, Horst Fischer

A l’Écoute de Jean Monnet, di Henri Rieben

Carlo Russo

Documentazione

Corte europea dei diritti umani: sentenza della Grande Camera nel caso Vo c. Francia, 8 luglio 2004. Nota *Paolo De Stefani*

Dichiarazione di Berlino sulla difesa dei diritti umani e dello stato di diritto nella lotta al terrorismo

Carta democratica interamericana

Dichiarazione di Sana’a sulla democrazia, i diritti umani e il ruolo della Corte penale internazionale

Protocollo relativo al Parlamento Panafricano, annesso al Trattato istitutivo della Comunità Economica Africana

Abstract

I titoli per accedere al Corso sono: Lauree vecchio ordinamento (tutti i Corsi), Laurea triennale nuovo ordinamento (tutte le classi), Lauree specialistiche nuovo ordinamento (tutte le classi), Diploma universitario, Scuola Regionale Infermieri, Diploma di conservatorio. Il Corso si svolgerà presso il Centro diritti umani in Via Anghinoni 3 - Padova nei mesi febbraio/giugno 2006. Il contributo di iscrizione è di Euro 600,00. Per ulteriori informazioni contattare la Segreteria del Centro o consultare il sito internet www.centrodirittiumani.unipd.it. Il modulo per la presentazione delle domande è disponibile all’indirizzo www.cca.unipd.it/unienter/.



Corso di aggiornamento su “Diritti umani e disabilità. Gli strumenti di tutela delle istituzioni nazionali e internazionali”

La Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Padova ha deliberato l'attivazione di un nuovo Corso di Aggiornamento per l'a.a. 2005/06 sul tema “Diritti umani e disabilità. Gli strumenti di tutela delle istituzioni nazionali e internazionali”. Il Corso, promosso e gestito dal Centro diritti umani, è organizzato in collaborazione con Disabled Peoples' International–European Region (DPI-Europe), Federazione italiana per il superamento dell'Handicap (FISH), Consiglio nazionale italiano sulla disabilità (CND), Regione del Veneto, Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova. Direttore del Corso è il Prof. Marco Mascia. Il Corso avrà la durata di 90 ore di didattica frontale e darà diritto all'attribuzione di 12 CFU.

Obiettivi formativi

Obiettivo generale del Corso è quello di dare dignità culturale, sociale e giuridica all'applicazione dei principi e dei valori dei diritti umani nei riguardi delle persone con disabilità.

Obiettivo particolare è quello di far acquisire ai corsisti le conoscenze relative a:

- a) le trasformazioni culturali che negli ultimi anni il movimento internazionale delle persone con disabilità ha introdotto all'interno delle istituzioni internazionali (sistema delle Nazioni Unite) ed europee (UE e Consiglio d'Europa);
- b) il passaggio da un modello medico ed assistenziale della disabilità all'approccio della tutela dei diritti umani, attraverso i principi di non-discriminazione, egualizzazione delle opportunità, piena cittadinanza e partecipazione;
- c) la legislazione regionale, nazionale e internazionale in materia di disabilità; d) le istituzioni e le politiche regionali, nazionali e internazionali di promo-

zione e tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti delle persone con disabilità.

Attività didattiche e formative

Le lezioni verteranno sulle seguenti aree tematiche:

- 1) Storia del trattamento sociale delle persone con disabilità
- 2) Visione internazionale dei diritti umani delle persone con disabilità
- 3) Le politiche dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa per i diritti delle persone con disabilità
- 4) L'ONU e la disabilità
- 5) Le agenzie dell'ONU e la disabilità
- 6) Strumenti internazionali di tutela dei diritti umani
- 7) Strumenti nazionali e locali di tutela dei diritti umani
- 8) Diritti umani e integrazione sociale delle persone con disabilità: i vari settori operativi
- 9) Il ruolo delle organizzazioni delle persone con disabilità
- 10) I servizi sociali basati sui diritti umani e le politiche locali e regionali
- 11) La politica della Regione del Veneto per i diritti delle persone con disabilità
- 12) Università e disabilità.

Sono inoltre previsti seminari ed esercitazioni con la partecipazione di operatori qualificati delle organizzazioni locali, nazionali e internazionali delle persone con disabilità e dei servizi sociali.

Il titolo di accesso al Corso è il Diploma maturità/esame di stato di scuola superiore. Sono considerati requisiti preferenziali l'appartenenza a: a) Associazioni per la tutela dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari; b) Enti pubblici che forniscono servizi indirizzati alle persone con disabilità.

Il Corso si svolgerà presso il Centro diritti umani in Via Anghinoni 3 - Padova nei mesi febbraio/giugno 2006. Il contributo per l'iscrizione è fissato in Euro 600,00. Per ulteriori informazioni contattare la Segreteria del Centro o consultare il sito internet www.centrodirittiumani.unipd.it. Il modulo per la presentazione delle domande è disponibile all'indirizzo www.cca.unipd.it/unienter/.

Corso di Laurea Specialistica in Istituzioni e Politiche dei Diritti Umani e della Pace

Sono aperte le preimmatricolazioni via web per il Corso di Laurea Specialistica in Istituzioni e Politiche dei Diritti Umani e della Pace, a.a. 2005-2006.

La preimmatricolazione via web va effettuata sul sito <http://www.unipd.it/unienter/> dal 15 giugno al 26 agosto 2005, anche per gli studenti che prevedono di laurearsi in corso d'anno. L'eventuale presentazione della domanda di immatricolazione via web dovrà poi essere effettuata dal 12 settembre al 27 ottobre 2005 per coloro che si laureano entro il 15 ottobre.

Per ulteriori informazioni: call Center di Ateneo 0498273131 o consultare il sito del Centro diritti umani

Audizioni dell'Assemblea generale con la società civile in vista del summit Millennium +5

<http://www.un-ngls.org/GA-hearings.htm>

Per la **prima volta**, in un momento cruciale della storia delle Nazioni Unite, la società civile è stata formalmente invitata a partecipare ad alcune sessioni di lavoro dell'Assemblea generale.

Secondo quanto previsto dalla ris. 59/291 del 25 aprile 2005, si sono svolte infatti il 23 e il 24 giugno di quest'anno, una serie di **audizioni pubbliche (informal interactive hearings)** dell'Assemblea generale con la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni non governative, della società civile e del settore privato. In preparazione all'evento, il Presidente dell'Assemblea generale aveva istituito una **task force** di nove membri che ha predisposto una nota sulle procedure di accreditamento e i criteri e le modalità di lavoro nel corso delle audizioni. La discussione del rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, **"In Larger Freedom"**, in vista del **Summit Millennium +5** che si svolgerà dal 14 al 16 settembre 2005, ha costituito il tema essenziale dell'ordine del giorno dei lavori. Sono stati invitati alle due giornate di lavoro - suddivise in quattro sessioni - oltre 200 partecipanti 'attivi', 20 dei quali hanno preso la parola.

Nel discorso di apertura, il **Presidente dell'Assemblea generale Jean Ping** ha sottolineato il ruolo essenziale delle organizzazioni della società civile soprattutto nell'identificazione delle minacce e delle sfide nel nuovo millennio. Kofi Annan ha dichiarato, rivolgendosi direttamente ai rappresentanti della società civile, "voi avete molto potere e sapete come usarlo. Quando create mobilitazione, generalmente ottenete risultati - aggiungendo inoltre - il vostro messaggio globale è forte e chiaro: per costruire un mondo più prospero, pacifico e giusto, abbiamo bisogno che gli Stati membri assumano azioni coraggiose il prossimo settembre".

Le posizioni della società civile a proposito delle proposte contenute nel rapporto di Kofi Annan, sono state peraltro raccolte in diversi documenti. Il primo di questi, curato dal **Non-Governmental Liaison Service delle Nazioni Unite**, contiene i commenti di 128 organizzazioni non governative. I testi completi dei contributi delle ONG sono disponibili nel sito del Liaison Service. In secondo luogo, per iniziativa del **CONGO** (Conferenza delle ONG con status consultivo alle Nazioni Unite) e del Comitato esecutivo NGO/DPI, è stato di recente pubblicato il rapporto **"We Will Spare No Effort"**.

Commenti delle organizzazioni della società civile al Rapporto del Segretario generale "In Larger Freedom"

United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS), NGO Responses to "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", giugno 2005

<http://www.un-ngls.org/UNreform/NGO-Comments-SG-Reports-last%20version.pdf>

Raccolta di documenti delle ONG sul rapporto "In Larger Freedom"

<http://www.un-ngls.org/sg-report-NGOs-comment.htm>

CONGO, Comitato esecutivo NGO/DPI, "We Will Spare No Effort": A Civil Society Call to Action for the Five Year Review of the UN Millennium Summit and the Millennium Development Goals, giugno 2005

<http://www.ngocongo.org/mdg.htm>

Informal report of the Consultation to NGOs: "In larger freedom": views and proposals from civil society [Rapporto dell'incontro svoltosi a Ginevra il 10 giugno 2005, organizzato dal NGLS, con CONGO, UBUNTU, Confederazione internazionale dei sindacati liberi (ICFTU) e Confederazione mondiale del lavoro]

www.un-ngls.org/UNreform

Bollettino Archivio Pace Diritti Umani n. 29-30

Supplemento alla Rivista

'Pace diritti umani', n. 1/2005, Marsilio Editori s.p.a. in Venezia
Autorizzazione Tribunale di Padova n. 1665 del 11/10/1999

Direttore responsabile: Antonio Papisca

Vicedirettore: Marco Mascia

Redazione e progetto editoriale: Paola Degani, Paolo De Stefani, Luca Gazzola, Mirko Sossai, Cristina Verzotto.

Redazione presso Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, via Anghinoni, 3 - 35121 Padova

Tel. 049 8273685 - Fax 049 8273684

E-mail: redazione@centrodirittumani.unipd.it

Il bollettino è pubblicato in internet all'indirizzo:

<http://www.centrodirittumani.unipd.it>

A questi indirizzi vanno inviati i manoscritti e ogni comunicazione di carattere redazionale. Il Bollettino è aperto alla collaborazione di tutti gli operatori per i diritti umani, la pace, la democrazia e la solidarietà internazionale.

Stampa: CLEUP s.c.a.r.l. Via G. Prati, 19 - 35122 Padova.

Ai sensi e per gli effetti della legge 675/96, l'Editore dichiara che gli indirizzi utilizzati per l'invio in abbonamento postale provengono da pubblici registri, elenchi o atti conoscibili a chiunque e che il trattamento di tali dati non necessita del consenso dell'interessato. Ciò nonostante, in base all'art. 13 della legge 675/96, il titolare del trattamento ha diritto di opporsi all'utilizzo dei dati facendone espresso divieto tramite comunicazione scritta da inviarsi alla redazione del Bollettino.

Attenzione: in caso di mancato recapito, rinviare all'Agenzia di Padova C.M.P. per la restituzione al mittente, che si impegna a corrispondere il relativo diritto fisso.