

# Riformare l'Onu

L'analisi dei rapporti che sono alla base della futura riforma delle Nazioni Unite: le forzature e le omissioni

di Antonio Papisca\*

**L'**Organizzazione delle Nazioni Unite ha compiuto sessanta anni. "Riformare l'Onu" 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. L'Onu e il nuovo Diritto *umanocentrico* condividono il medesimo destino, dunque non possono non avere futuro. Il mondo è più interdipendente e globalizzato, al positivo e al negativo, che nel 1945 e rende sempre più forte la necessità di disporre di istituzioni multilaterali che siano capaci, nel rispetto del principio di sussidiarietà (il cui spazio è divenuto anch'esso globale) di "decidere" e realizzare politiche pubbliche internazionali per l'equa distribuzione e la trasparente gestione dei beni pubblici globali comprendenti la pace, la sicurezza, lo sviluppo umano, la salvaguardia dell'ambiente naturale. Nonostante la disponibilità di un idoneo paradigma morale e legale per l'agenda della *governance* globale, esplicitamente e ripetutamente richiamato nei documenti ufficiali, 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. L'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e la successiva proliferazione di atti terroristici, invece di rinsaldare la cooperazione dentro le legittime



istituzioni multilaterali, hanno alimentato le ambizioni unilateralistiche - di ben più antica data - della sopravvissuta superpotenza.

L'ultimo tentativo di minare le Nazioni Unite è venuto da Bush junior con la "guerra preventiva" contro l'Iraq, apertamente teorizzata e messa in pratica in flagrante violazione del vigente Diritto internazionale e con la pretesa di ottenere l'appoggio formale del Consiglio di sicurezza. L'avallo dell'Onu fu fortunatamente negato in quell'occasione.

Tuttavia razionalmente e ragionevolmente, nessun altro attore politico tranne le Nazioni Unite può adeguatamente profittare del macroscopico "interstizio" che si è ora aperto - guerra, ma non vittoria - per portare avanti la costruzione di quell'ordine mondiale il cui Dna, irrinunciabile, sta nella Carta delle Nazioni Unite. [...]

A seguito della Risoluzione dell'Assemblea Generale del 13 agosto 2004 (A/RES/58/317) intitolata "Ri-

affermare il ruolo centrale delle Nazioni Unite”, nel novembre 2004 il segretario generale delle Nazioni Unite ha dato mandato ad un “Panel di alto livello di eminenti persone” (High-Level Panel of Eminent Persons) di preparare un rapporto su “Minacce, sfide e mutamento”, che contenesse sia la diagnosi della situazione presente sia le proposte su

Rapporti sono indicati sei grappoli di minacce alla sicurezza: minacce economiche e sociali quali povertà, malattie infettive e degrado ambientale; conflitti interstatuali; conflitti interni, compresi guerra civile, genocidio e altre atrocità su vasta scala; armi nucleari, radiologiche, chimiche e biologiche; terrorismo; crimine transnazionale organizzato. Un pri-



come rafforzare le Nazioni Unite perché forniscano sicurezza collettiva per tutti nel XXI secolo. Il rapporto, dal titolo “Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità condivisa” è stato reso pubblico nel dicembre 2004. Ad esso ha fatto seguito il rapporto del Segretario Generale Kofi Annan, intitolato “In una più ampia libertà: verso lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani per tutti”, pubblicato nel marzo 2005.

Entrambi i rapporti condividono l'assunto secondo cui le minacce alla sicurezza devono essere secondo l'approccio della “sicurezza umana” (human security), la Carta delle Nazioni Unite conserva intatta la sua validità e gli emendamenti devono essere limitati alle disposizioni riguardanti la composizione del Consiglio di Sicurezza e l'istituzione di organi sussidiari. La diagnosi fornita dai Rapporti è realistica, anche se parziale, la prescrizione che ne segue è povera e io sottolineo, anche pericolosa. Nei

mo commento a caldo è che i Rapporti tacciono su rilevanti minacce quali: la persistente violazione di principi e norme del vigente Diritto internazionale anche ad opera di stati “democratici”; la dottrina e la prassi della cosiddetta guerra preventiva; il riarmo e il commercio di armi che massicciamente coinvolgono tutti i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza; la teorizzazione “scientifica” e la pianificazione politica dello scontro delle civiltà (clash of civilizations) e delle cosiddette guerre religiose ed etniche; la persistente, iniqua “divisione internazionale del lavoro” tra paesi ad economia sviluppata e paesi ad economia povera; la deregolamentazione in atto portata sia alle relazioni economiche sia al quadro istituzionale multilaterale della politica internazionale.

La parte propositiva dei Rapporti parte da una premessa realistica, implicita nel Rapporto del Panel, esplicita in quello di Kofi Annan: “c'è scarsa evi-

*A sinistra, una grande parata di Caschi Blu indonesiani a Phnom Penh per l'arrivo del presidente Sihanouk (1992). Sopra, Caschi Blu nel campo profughi di Battambang in Cambogia (foto P. Gigli)*

dente accettazione internazionale che l'idea di sicurezza possa essere meglio preservata da un equilibrio di potere (balance of power), o da una singola - per quanto benignamente motivata - superpotenza". Ma le proposte che seguono non sono coerenti con queste sane (e coraggiose) premesse. Poiché le minacce alla sicurezza non hanno confini,

tenza dell'Onu in materia di pace e sicurezza - bensì ad accordarsi su una (nuova) "divisione del lavoro militare" tra l'Onu e gli stati che, basandosi sulla distinzione tra "peace-keeping" (mantenimento della pace) e "use of force" (uso della forza), assegna all'Onu il compito ancillare di "assistere" gli stati nell'esercitare le loro capacità "muscolari".



*Kofi Annan in Sudan durante l'investitura del vicepresidente John Garang. A destra, aiuti della Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati in Cambogia (1992) (foto P. Gigli)*

dicono i Rapporti, "gli stati devono sforzarsi di costruire consenso per condividere diritti e responsabilità nel contesto multilaterale della sicurezza collettiva" e quindi "essere in prima linea nel combattere le minacce alla sicurezza" mentre le Nazioni Unite "devono essere capaci di meglio assistere gli stessi stati nello sviluppare le loro capacità". Ancora, 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)", nei Rapporti ci si dichiara a sostegno della "norma emergente secondo cui esiste una responsabilità collettiva di proteggere". Ma "costruire consenso" tra gli stati non è infatti finalizzato in via primaria a costringerli ad adempiere ai principi e agli obblighi della Carta delle Nazioni Unite - in particolare a quelli contenuti negli articoli 1 e 2 riguardanti il divieto dell'uso della forza, l'obbligo di risolvere pacificamente i conflitti nonché la primaziale compe-

### **I pericolosi bizantinismi dell'articolo 51 e l'abrogazione dell'articolo 106**

Nonostante la Carta delle Nazioni Unite, all'articolo 51, parli inequivocabilmente di legittima difesa "successiva", non "preventiva", il Panel non esita a fare propria l'accezione "preventiva" della legittima difesa quale avallata dal vecchio Diritto interstatuale, precedente la Carta delle Nazioni Unite, lasciando al Consiglio di Sicurezza il solo compito di autorizzare o approvare azioni militari intraprese e comandate dagli stati: insomma, un bel salto all'indietro. È di tutta evidenza che se si accedesse a questa tesi, l'articolo 51 da rigorosa eccezione passerebbe al rango di norma generale, con la conseguenza che gli stati non avrebbero più remore a farsi gestori oligopolistici della sicurezza mondiale: insomma, le sovranità nazionali armate prevarrebbero definitivamente sull'autorità "sopranazionale" delle Nazioni Unite. Nei due Rapporti non vengono mai richiamati gli articoli 42<sup>1</sup> e 43<sup>2</sup> della Carta i quali dotano di coerente "azionabilità" i principi ge-

nerali e gli obiettivi statuari enunciati negli articoli 1 e 2 della Carta.

La voluta dimenticanza lascia trasparire il disegno mirante a fare di uno stravolto articolo 51 la pietra angolare di un multilateralismo armato *à la Carte*, come dire la geopardizzazione della sicurezza con esiti di permanente destabilizzazione in ogni parte

anche le strutture militari di rapido impiego rese disponibili da Organizzazioni regionali quali l'Unione Europea e l'Unione Africana, espressamente menzionate nel Rapporto.

Fortunatamente questa proposta, se adeguatamente colta, si ritorce contro la logica demolitrice dei due Rapporti.



del mondo. Sugli emendamenti da apportare alla Carta delle Nazioni Unite, la prima proposta è di abrogare gli articoli 53 e 107 (che si riferiscono agli "stati nemici" all'epoca della seconda guerra mondiale, dunque Italia compresa) ma gli autori dei Rapporti propongono anche di cancellare l'intero articolo 47<sup>3</sup>. È fin troppo evidente che la proposta di abrogare questo articolo è intesa a castrare l'Onu dei suoi attributi di autorità e comando "sopranazionali", essa è quindi perfettamente strumentale all'intento di demolire il sistema di sicurezza collettiva quale concepito dalla Carta delle Nazioni Unite. È ben vero che, in sintonia con il Rapporto del Panel, Kofi Annan propone che l'Onu venga dotata di "riserve strategiche per il peacekeeping" e di una "struttura di rapido impiego di polizia civile", ma egli lo fa sfuggendo alla *ratio* sopranazionalistica degli articoli 42 e 43. Le "riserve" dovrebbero far parte di un "interlocking system of peacekeeping capacities" (sistema di collegamento di capacità di *peacekeeping*), il quale includerebbe, in via permanente,

Gli accordi con le Organizzazioni regionali consentono di riempire di contenuti e perfezionare organicamente l'architettura di sicurezza collettiva disegnata dalle disposizioni dei Capitoli VI, VII e VIII della Carta.

Dunque, per via degli accordi di *stand-by*, il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite si avvarrebbe anche di robusti apporti regionali. Insomma si compirebbe un passo avanti di altissimo rilievo politico: primo, a fare gli accordi col Consiglio di Sicurezza previsti dell'articolo 43 sarebbero non i singoli stati, ma gruppi di stati; secondo, il potere del Consiglio di Sicurezza risulterebbe sostanzialmente incrementato dal fatto che le strutture militari regionali sarebbero non più autonome come prima, ma inserite nel preconizzato "interlocking system" sotto autorità delle Nazioni Unite; terzo, il collegamento organico tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite specificamente in materia di sicurezza offre un argomento inconfutabile per l'ammissione dell'UE al Consiglio di Sicurezza; quarto, per un'orga-

*A sinistra, un gruppo di Caschi Blu indiani addestra un reparto dell'esercito cambogiano alle operazioni di sminamento. Sopra i Caschi Blu a Sarajevo (foto M. Sciacca)*

Note

- (1) L'articolo 42 prevede che l'ONU possa "intraprendere" e assumere il comando in proprio di un'operazione militare - beninteso, per fini che non potranno mai essere di guerra (proscritta dalla Carta come "flagello") ma di "polizia", dunque per fini genuinamente umanitari e di giustizia: sono dunque esclusi i bombardamenti e la distruzione di quanto è necessario alla normale vita delle popolazioni.
- (2) L'articolo 43 prevede la costituzione di una forza militare a disposizione delle NU in via permanente.
- (3) L'articolo 47 dispone per l'istituzione di un Comitato di Stato Maggiore col compito di: "consigliare e coadiuvare il Consiglio di Sicurezza in tutte le questioni riguardanti le esigenze militari del Consiglio per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'impiego e il comando delle forze poste a sua disposizione, la disciplina degli armamenti e l'eventuale disarmo. Il Comitato di Stato Maggiore ha, alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza, la responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione del Consiglio...".

nizzazione regionale come la Nato, non menzionata nei Rapporti che stiamo analizzando ma il cui statuto prevede espressamente l'incardinamento nella Carta delle Nazioni Unite e dunque il collegamento gerarchico con il Consiglio di Sicurezza, diventerebbe difficile proseguire sulla via dello sganciamento dalla Carta come clamorosamente annunciato nel 1999 con la guerra in Kosovo.

Un'altra importante implicazione è che il vergognoso articolo 106, che consente a quei cinque stati che sono membri del Consiglio di Sicurezza di essere "transitoriamente" al di sopra della Carta, dunque le *gibus soluti*, non ha più alcuna ragione d'essere e deve essere abrogato. Tuttavia, c'è il punto delicato riguardante le "stand-by capacities" che Kofi Annan propone siano direttamente istituite dalle NU ma che il loro impiego sia soltanto per fini di (più o meno tradizionale) *peace-keeping* e non anche per altri fini, per esempio di *peace-making* o di *peace-enforcing*. Se passasse questa proposta, l'uso della forza da parte delle Nazioni Unite avverrebbe a titolo per così dire leggero, ovvero residuale - Caschi Blu come Angeli Blu... , lasciando che gli stati più forti, singolarmente o per coalizioni, facciano tutto il resto, inclusa la guerra preventiva. In definitiva la filosofia dei due rapporti rimane pesantemente intergovernativa, anzi statocentrica con buona pace della perdurante, irreversibile erosione di capacità di *governance* degli stati "nazionali, sovrani, armati, confinati".

Come ho cercato di dimostrare, i Rapporti nascondono una trappola, quella cioè di consentire agli stati di recuperare, per quanto attiene alla materia della sicurezza armata, proprio quella sovranità che l'articolo 2, par. 7 della Carta costituzionale ha trasferito alle Nazioni Unite.

Una decisione che sarebbe da prendere nell'immediato è quella di dar vita ad una Global Convention sul futuro delle Nazioni Unite "per rafforzarle e democratizzarle". La proposta è stata da tempo lanciata negli ambienti della società civile. Dovrebbe avere carattere "plurale", essere dunque costituita da un ventaglio di rappresentanze. Al termine dei suoi lavori, la Convenzione rimetterebbe quanto da essa elaborato, sotto forma di Rapporto, all'organo che l'ha istituita, cioè all'Assemblea Generale, per ogni opportuno seguito statutario. ■

## LA MARCIA PERUGIA-ASSISI

Dal 14 al 16 settembre 2005 si è svolto a New York, presso la sede delle Nazioni Unite, un importantissimo vertice dei Capi di stato di tutto il mondo dedicato alla lotta alla povertà e alla riforma dell'Onu.

Il Vertice si è svolto, in occasione del 60° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite, a cinque anni dal Vertice del Millennio che nel 2000 aveva visto tutti i leader del mondo sottoscrivere la "Dichiarazione del Millennio" contenente precisi impegni per portare un po' di pace, sicurezza e giustizia nel mondo.

Anche per denunciare l'enorme ritardo accumulato dai governi nella realizzazione degli impegni assunti l'11 settembre si è svolta la Marcia Perugia-Assisi preceduta dalla 6° Assemblea dell'Onu dei Popoli e dalla 2° Assemblea dei Giovani per l'Onu dei Popoli.

Alla marcia ha partecipato anche una folta delegazione della Provincia guidata dalla presidente Beatrice Draghetti.



Un momento della marcia Perugia-Assisi