

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XVI
n. 12

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE PIANETTA)

**SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE
DELLE NAZIONI UNITE ALLA LUCE DEL RAPPORTO DEL
*HIGH LEVEL PANEL***

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 2005

*a conclusione di una procedura d'esame della materia svolta, ai sensi
dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle sedute del 18, 19 gennaio
e 16 marzo 2005*

SOMMARIO: *Premessa*. 1. *Il rapporto dell'High Level Panel: minacce e pericoli*. 2. *Strumenti e politiche*. 3. *Le Nazioni Unite per il XXI secolo: gli organi e le istituzioni*. 4. *Alcune conclusioni della Commissione*.

PREMESSA

Alla riforma delle Nazioni Unite la Commissione affari esteri ha dedicato un particolare interesse, volgendo innanzitutto la sua attenzione alla risoluzione approvata dal Parlamento europeo sulle relazioni tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (sedute del 16 e 17 marzo 2004), anche attraverso un confronto con il Presidente della Commissione esteri del Parlamento europeo e altri componenti di quella Commissione (seduta dell'11 novembre 2004). Una delegazione della Commissione ha partecipato, nel settembre 2004, alla 59^a sessione dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ciò ha permesso di maturare una compiuta visione dello stato del dibattito in materia, esposta nella seduta del 28 settembre e oggetto di un confronto con il Ministro degli affari esteri Frattini il giorno seguente (seduta del 29 settembre). La Commissione ha quindi concentrato la sua attenzione sul rapporto elaborato dal Panel di esperti nominati dal Segretario generale dell'ONU, all'esame del quale ha dedicato le sedute del 18, 19 gennaio e quella del 26 gennaio 2005 nel corso della quale il Ministro Fini ha svolto sue comunicazioni. Nella sede dell'Ufficio di Presidenza si è svolto poi, il 1° marzo, un prezioso confronto con il Presidente dell'Assemblea generale dell'ONU, Ping. A conclusione di questo dibattito la Commissione, il 26 marzo, ha approvato la presente relazione che si sottopone all'esame dell'Assemblea.

1. IL RAPPORTO DELL'*HIGH LEVEL PANEL*: MINACCE E PERICOLI

«Spero che questo rapporto sia letto da tutti, sia discusso perché è urgente che i governi decidano sulle raccomandazioni in esso contenute»: sono le parole di accompagnamento del Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan che ribadisce la necessità, per le Nazioni, di raggiungere nuovi consensi nel cammino comune dell'umanità.

Il rapporto è il risultato del lavoro svolto dall'*High Level Panel*, costituito da 16 personalità e che ha operato sotto la presidenza dell'ex Primo Ministro thailandese Anand Panyarachun.

Il *Panel*, la cui formazione fu preannunciata da Kofi Annan durante la settimana ministeriale delle Nazioni Unite del settembre 2003, ha lavorato per circa un anno, consultando nel mondo fondazioni, governi, parlamenti, università e accademie, centri di politica internazionale e di econo-

mia – è stato anche a Roma nel maggio 2004 – e ha consegnato il rapporto sul finire del 2004.

Il mandato non era di formulare politiche o di definire il ruolo delle Nazioni Unite per casi specifici, ma di sviluppare raccomandazioni e di proporre misure pratiche per assicurare azioni collettive basate su una analisi rigorosa delle minacce alla pace e alla sicurezza. Il *Panel* ha dovuto altresì identificare chiaramente il contributo dell'azione collettiva e raccomandare i cambiamenti necessari per assicurare una efficace azione a livello multilaterale; ha inoltre esaminato gli aspetti istituzionali e le questioni economiche e sociali che hanno influenza diretta sulle minacce alla pace e alla sicurezza.

Il Segretario generale, entro il marzo 2005, sulla base di questo rapporto, presenterà una propria relazione che offrirà un contributo alla definizione dell'agenda e delle relative decisioni che potranno essere prese in occasione dello speciale *summit* delle Nazioni Unite che si svolgerà a New York nel settembre 2005 in occasione del 60° anno della loro fondazione.

Il rapporto individua innanzitutto le minacce che si oppongono alla pace e alla sicurezza dei popoli, propone modalità per prevenire e combattere queste minacce, presenta, altresì, proposte per il rinnovamento organizzativo delle Nazioni Unite, di cui denuncia anche inefficienze che si sono verificate negli anni. Tuttavia le stesse Nazioni Unite rappresentano la «indispensabile casa comune della intera famiglia umana» come sono state definite dai *leader* mondiali nella dichiarazione del millennio.

Il rapporto parte dalla constatazione che sessanta anni or sono l'ONU è stata fondata in uno spirito di speranza, successivamente alla fine della seconda guerra mondiale, con il fine di evitare il ripetersi di quegli orrori (il Giappone, la Germania e l'Italia si sono facilmente integrate nella famiglia delle Nazioni e oggi offrono rispettivamente il secondo, il terzo e il sesto contributo finanziario dell'ONU).

La decolonizzazione ha successivamente trasformato le Nazioni Unite e si è passati da 51 agli attuali 191 membri. Tra l'altro, dalla metà degli anni sessanta i Paesi in via di sviluppo costituiscono la maggioranza dell'Assemblea generale.

Molti parametri su cui impostare l'azione ed il funzionamento delle istituzioni delle Nazioni Unite sono altresì mutati; ad esempio l'aspettativa di vita nei Paesi in via di sviluppo, in questi ultimi quarant'anni, è cresciuta mediamente di venti anni.

Ma, a dispetto del progresso in tutte le sue forme, larga parte del mondo è rimasta in condizioni di povertà, dilaniata da guerre interne ed esterne.

Il rapporto conferma che sviluppo e sicurezza rappresentano un legame inscindibile. Oltre un miliardo di persone ancora oggi non ha accesso all'acqua potabile; 3 milioni muoiono ogni anno per malattie correlate ad acqua non potabile; 14 milioni – tra cui 6 milioni di bambini – ogni anno muoiono per fame; 842 milioni sono denutriti; 30 milioni, in Africa, sono affetti da HIV-AIDS.

Se non si inverte la tendenza, povertà e HIV-AIDS porteranno al collasso alcuni Paesi africani.

Insieme alla decolonizzazione, la contrapposizione tra blocchi nella logica bipolare ed il controllo della capacità distruttiva della tecnologia nucleare ha caratterizzato il ruolo delle Nazioni Unite per quarantacinque anni attraverso la cosiddetta guerra fredda.

La fine di quest'ultima sembrò aprire aspettative positive confortate operativamente dalle convergenze cui si giunse nel 1990 per le operazioni di liberazione del Kuwait.

Ma presto i fallimenti delle Nazioni Unite di fronte ai genocidi del Ruanda e della Bosnia e la mancata soluzione dei conflitti regionali israelo-palestinese e del Kashmir hanno eroso la fiducia e la capacità di operare.

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno determinato tra l'altro una rinnovata volontà e tensione collettiva alla ricerca del bene primario della sicurezza.

La risoluzione di paternità francese del 12 settembre 2001, n. 1368 approvata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, condannava gli attacchi e schiudeva le porte all'azione militare degli Stati Uniti contro il regime dei talebani.

L'Assemblea generale lo stesso giorno condannava il terrorismo e gli attacchi terroristici.

Il 28 settembre 2001 il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione n. 1373 che impegna gli Stati membri a svolgere specifiche azioni per combattere il terrorismo.

Dopo gli accordi di Bonn le Nazioni Unite hanno anche promosso il governo *ad interim* in Afghanistan per la pace e la ricostruzione di quel Paese. Tuttavia, lo spirito e i propositi di coesione, solo alcuni mesi dopo, si sono erosi con le divisioni circa l'intervento militare degli Stati Uniti in Iraq.

Peraltro gli attacchi dell'11 settembre 2001 hanno rivelato che gli Stati e le istituzioni preposte alla sicurezza collettiva e al mantenimento della pace hanno fallito anche in relazione agli avvenuti cambiamenti e alla natura delle minacce.

Nuove minacce, crimine organizzato transnazionale, tecnologie che possono diventare strumenti di aggressione hanno determinato un diffuso clima di insicurezza.

Minacce senza frontiere

Il rapporto afferma che le minacce oggi valicano i confini territoriali e sono tra loro strettamente correlate: la minaccia ad uno diviene minaccia per tutti.

Ad esempio, la Banca Mondiale stima che gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno incrementato di dieci milioni il numero di persone che vivono in povertà ed il costo economico mondiale supera gli ottanta miliardi di dollari.

Come pure l'incapacità degli Stati più poveri di contenere le epidemie può farle propagare rapidamente in ragione della rapidità e quantità dei passeggeri che utilizzano i voli aerei.

E ancora, la proliferazione nucleare offre la possibilità a terroristi di ottenere materiali e tecnologie nucleari.

Le malattie, la degradazione dell'ambiente e le guerre si alimentano e incrementano la povertà e la violenza civile. La povertà di un Paese è strettamente collegata con la probabilità di una guerra civile. Il crimine transnazionale è elemento che facilita molte fra le più serie minacce alla pace e alla sicurezza internazionale.

La corruzione, i traffici illeciti e il riciclaggio di denaro sporco contribuiscono a rendere debole uno Stato, impedendo la crescita economica e minando il suo sviluppo democratico.

La conclusione di queste considerazioni è che nessuno Stato può, con le sole proprie forze, rendersi invulnerabile alle minacce di oggi; ogni Stato necessita della cooperazione degli altri Stati.

Pertanto, gli Stati oggi hanno l'interesse a realizzare un sistema di sicurezza collettiva e a cooperare in ragione delle minacce sopra ricordate.

Perché un sistema collettivo di sicurezza sia credibile e sostenibile esso deve essere effettivo, efficiente e giusto.

L'obiettivo del rapporto è quello di offrire raccomandazioni che una volta applicate possano consentire il miglioramento dell'attuale sistema multilaterale.

Spesso le Nazioni Unite ed i suoi Stati membri hanno risposto in maniera discriminata alle minacce alla sicurezza internazionale, contribuendo così a rendere più debole e meno credibile lo stesso sistema.

A questo riguardo il genocidio dell'aprile-luglio del 1994 in Ruanda rappresenta un esempio. Infatti solamente sei settimane dopo l'inizio dei fatti è stata autorizzata una missione ONU, quando però ormai tutto era finito; solo il 31 maggio il Segretario generale ha presentato un rapporto al Consiglio di Sicurezza sui massacri e le uccisioni esprimendo dubbi circa il fatto che costituissero un genocidio.

Il rapporto evidenzia un comportamento analogo nel caso delle massicce violazioni del diritto nella regione del Darfur nel Sudan.

Il rapporto ribadisce pertanto che le istituzioni che presiedono alla sicurezza collettiva, quando affermano che le minacce ad uno costituiscono una minaccia per tutti, devono operare di conseguenza, senza alcuna discriminazione.

Povertà, malattie infettive, degrado ambientale

In questo capitolo il rapporto ribadisce che la prima sfida per la sicurezza è la sconfitta della povertà, delle malattie infettive, del degrado ambientale.

Ogni anno almeno undici milioni di bambini muoiono per malattie curabili e mezzo milione di donne muoiono durante il parto.

L'incremento della povertà accompagna e genera un aumento della iniquità e, quando la povertà è accompagnata da disuguaglianze etniche o regionali, essa origina a sua volta la possibilità di dar luogo a violenza civile.

Nell'Africa sub-sahariana, contrariamente a quello che è accaduto in termini generali, l'aspettativa di vita dal 1990 ad oggi si è ridotta da 50 a 46 anni.

In Africa ci sono undici milioni di orfani a causa dell'HIV-AIDS; 8,5 milioni di nuovi casi di tubercolosi comportano due milioni di morti all'anno; l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) stima che nei prossimi quindici anni ci siano centocinquanta milioni di nuovi casi di tubercolosi e trentasei milioni di morti; per il degrado ambientale più di due milioni di persone sono state coinvolte in disastri ambientali nell'ultima decade; il rapporto denuncia che non sussistono modalità coerenti ed integrate per affrontare le minacce della povertà, delle malattie e del degrado ambientale.

Recentemente i *summit* mondiali di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile e di Montreal relativi ai finanziamenti per lo sviluppo hanno proposto ambiziosi programmi per ridurre la povertà, per incrementare la sicurezza alimentare, per la crescita economica e la salvaguardia ambientale.

Ma il rapporto sottolinea che né gli Stati né le istituzioni internazionali sono ad oggi organizzati per fronteggiare i problemi dello sviluppo in modo coerente ed integrato, non frammentario. Le strutture della *governance* globale economica e sociale risultano drammaticamente inadeguate.

Di qui alcune raccomandazioni mosse dal rapporto del *Panel*, nel ribadire gli obiettivi e gli impegni assunti da centoquarantasette capi di Stato e di Governo e da centottantanove Stati membri con l'adozione della Dichiarazione del Millennio l'8 settembre 2000, circa lo sradicamento della povertà, la crescita economica, la promozione di uno sviluppo sostenibile, obiettivi verso cui tutti gli Stati dovrebbero impegnarsi strenuamente.

Pertanto:

– i Paesi donatori, il cui aiuto allo sviluppo si collochi al di sotto dello 0,7 per cento del prodotto interno lordo, dovrebbero stabilire i tempi per raggiungere tale obiettivo;

– l'Organizzazione mondiale per il commercio dovrebbe concludere entro il 2006 i profili negoziali conseguenti a Doha relativi allo sviluppo;

– i Paesi creditori e le istituzioni finanziarie internazionali dovrebbero sorreggere i Paesi maggiormente indebitati con un maggiore alleggerimento del debito, l'allungamento dei tempi di restituzione e miglior accesso al mercato globale;

– sebbene le risorse internazionali devolute alla lotta contro l'AIDS siano aumentate da 250 milioni di dollari nel 1996 a 2,8 miliardi nel 2002, l'ammontare necessario per contrastare la pandemia supera i 10 miliardi di dollari l'anno. Presso i Paesi colpiti, la politica ha il dovere di mobilitare

risorse e sensibilizzare la società civile e il settore privato per arginare la malattia;

– il Consiglio di Sicurezza dovrebbe tenere una speciale sessione sull'AIDS quale minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, approfondendo gli effetti della sua diffusione sugli Stati e le società e definendo una strategia di lungo periodo;

– i donatori internazionali, in collaborazione stretta con le autorità nazionali e le organizzazioni della società civile locale, dovrebbero assumere una rinnovata, più ampia iniziativa globale per ricostruire i sistemi sanitari pubblici, nazionali e locali, nei Paesi in via di sviluppo;

– per migliorare prevenzione e monitoraggio, lo specifico *network* di allerta e risposta globale presso l'Organizzazione mondiale della sanità dovrebbe disporre di maggiori risorse;

– in materia ambientale, gli Stati dovrebbero incentivare lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile e porre gradualmente fine a forme nocive per l'ambiente;

– gli Stati dovrebbero valutare attentamente il divario tra le previsioni del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ratificato ai sensi della legge 1° giugno 2002, n. 120, e la sua effettiva *performance*, impegnandosi a riconsiderare in modo complessivo il tema dell'effetto serra e del riscaldamento globale del pianeta nonché avviando un negoziato per definire una nuova strategia a lungo termine per ridurre tali fenomeni, tale da proiettarsi oltre il termine (2012) contemplato dal Protocollo di Kyoto;

– le Nazioni Unite e le istituzioni finanziarie dovrebbero offrire più assistenza agli Stati che sono particolarmente predisposti e vulnerabili ai disastri naturali e che sono particolarmente destabilizzanti come quelli che sono accaduti ad Haiti nel 2004. L'Associazione meteorologica mondiale ha stimato che adeguati investimenti ridurrebbero drasticamente il numero dei morti dovuto ai disastri naturali. Queste affermazioni, è da notare, sono drammaticamente vere alla luce di quello che è accaduto il 26 dicembre 2004 nel sud-est asiatico per il fenomeno dello tsunami.

Conflitti tra Stati ed interni agli Stati

Sebbene si siano ridotte rispetto al passato, le minacce di guerre tra Stati non sono scomparse.

Le irrisolte dispute regionali nel sud e nel nord-est dell'Asia e nel Medioriente continuano ad essere una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale.

L'instabilità in Iraq e in Palestina ha acceso gli estremismi in parti del mondo musulmano e dell'Occidente.

Dopo la fine della guerra fredda le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono passate mediamente da quindici a sessanta all'anno.

Prima del 1989 il numero di sanzioni applicate dal Consiglio di Sicurezza era mediamente di due all'anno. Sono successivamente passate a quattordici ed hanno fatto riferimento ad argomenti quali la protezione

dei diritti umani, il ritorno a governi democratici, la fine delle ostilità e delle aggressioni, il rispetto degli accordi di pace, il contrasto al terrorismo.

Il Consiglio di Sicurezza ha adottato cioè sanzioni in misura più frequente.

Esse hanno talora fallito, quando non adeguatamente «mirate» o chiare negli scopi, non sorrette dall'interesse strategico degli Stati-potenza, intersecanti profili umanitari emergenziali, o, infine, non attuate per incapacità degli Stati. Da ultimo, la questione irachena, nel 2003, ha evidenziato, da un lato, una non scontata «centralità» del Consiglio di Sicurezza quale fonte di legittimazione dell'uso della forza, dall'altro, elementi di difficoltà nello svolgimento di tale ruolo.

Quanto ai conflitti interni agli Stati, essi hanno punteggiato gli anni Novanta, e, pur oggi diminuiti di numero, hanno lasciato ben viva l'immagine del fallimento delle Nazioni Unite nel far cessare pulizie etniche e genocidi.

Da una parte, infatti, l'incremento dell'attività delle Nazioni Unite nelle guerre civili è coinciso con la riduzione del numero di questi conflitti che, a partire dal 1992, è stata pari al 40 per cento (vedasi grafico a pag. 33 del rapporto).

Negli ultimi quindici anni, l'azione ed il supporto economico delle Nazioni Unite ha consentito di porre termine a guerre civili più che nei due precedenti secoli. Ma è sempre pur vera l'immagine del fallimento delle Nazioni Unite: basti ricordare le disastrose conseguenze in Angola e in Ruanda; in quest'ultimo Paese si sono stimate ottocentomila vittime e l'instabilità del governo del Paese ha contribuito a determinare le successive guerre nella Repubblica democratica del Congo, dove sono stati stimati 3,3 milioni di morti.

In un'altra area, quella dei Balcani, la paralisi del Consiglio di Sicurezza in Kosovo ha invece portato la Nato a scavalcare le stesse Nazioni Unite.

Anche per questi riguardi, il rapporto del *Panel* muove talune raccomandazioni:

– il Consiglio di Sicurezza dovrebbe esser pronto a far uso della sua autorità richiamandosi allo Statuto di Roma e ad investire dei casi di crimini contro l'umanità o di violazione del diritto di guerra la Corte penale;

– le Nazioni Unite dovrebbero lavorare con autorità nazionali, istituzioni finanziarie internazionali, organizzazioni della società civile e settore privato per predisporre norme circa il controllo delle risorse naturali di Paesi a rischio di conflitto o che ne emergano (si pensi, ad esempio, ad Angola, Sierra Leone, Repubblica Democratica del Congo);

– le Nazioni Unite dovrebbero accrescere la collaborazione ed avvalersi dell'esperienza delle organizzazioni regionali (quali l'Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa, l'Unione africana, l'Organizzazione degli Stati americani) per la determinazione di *standards*

normativi guida per l'azione preventiva, in materia di diritti delle minoranze o protezione di governi democraticamente eletti avverso colpi di Stato;

– gli Stati dovrebbero concludere negoziati su accordi cogenti per debellare il traffico illecito di armi leggere nonché, per le armi convenzionali, ottemperare agli obblighi di dichiarazione previsti dal Registro delle Nazioni Unite delle armi convenzionali (e sulle inadempienze il Segretario generale dovrebbe riferire annualmente in Assemblea generale ed in Consiglio di Sicurezza);

– le Nazioni Unite dovrebbero sviluppare ed affinare i propri strumenti di *early warning* e di capacità di mediazione, anche sviluppando un proprio *team* specializzato di mediatori (con una più serrata integrazione, inoltre, con i mediatori nazionali e le organizzazioni regionali o non governative coinvolte nella risoluzione del conflitto);

– sono da incoraggiare più ampie consultazioni e un maggiore coinvolgimento, nei processi di pace, delle voci della società civile, e in particolare delle donne che frequentemente sono state disattese durante i negoziati;

– sono da incoraggiare le Parti di un conflitto alla richiesta di dispiegamento preventivo di forze internazionali di *peace-keeping*.

Armi nucleari radiologiche, chimiche e biologiche

La proliferazione di armamenti nucleari costituisce una minaccia alla sicurezza. Se solo otto Stati sono oggi, secondo quanto si conosce, detentori di arsenali nucleari, pure almeno sessanta Stati detengono o stanno realizzando energia nucleare e reattori, e, di questi, quaranta almeno hanno l'infrastruttura scientifica ed industriale atta a produrre armi nucleari in un lasso di tempo relativamente breve.

In tale contesto è l'intero regime giuridico della non proliferazione a mostrare segni di fragilità, per inottemperanza ad obblighi in esso previsti, per ritiro o minaccia di ritiro di Stati dal Trattato di non proliferazione delle armi nucleari del 1° luglio 1968, per i mutamenti nel generale scenario della sicurezza e per la diffusione della tecnologia. Occorre agire affinché non si registri una erosione irreversibile di quel regime, affrontando, inoltre, il problema delle scorte di materiale nucleare e radioattivo (suscettibili di trafugamento a fini illeciti).

Anche le armi radiologiche costituiscono una minaccia, ancorché più di destabilizzazione (per il pubblico allarme, per la necessità di evacuare e decontaminare aree) che di distruzione. Distruttive sono invece le armi chimiche – relativamente alle quali una specifica Convenzione (Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, fatta a Parigi il 13 gennaio 1993, e ratificata ai sensi della legge 18 novembre 1995, n. 486) ha avuto sinora flebile attuazione, se del materiale da distruggere (entro il 2012) solo una esigua parte è stato soppresso – e biologiche (si pensi alla ricina, rinvenuta in alcune trame terroristiche, che non ha antidoto ed è letale, per

gli uomini, in quantità irrisorie). L'ubiquità dei materiali per ottenere tali tipi di armi e la relativamente agevole loro trasformazione rende particolarmente inquietante siffatta minaccia (si consideri, ad esempio, che un attacco con solo un grammo di vaiolo impiegato quale arma potrebbe causare alcune decine di migliaia di morti violente).

Per fronteggiare tale situazione, si richiede - rileva il rapporto del *Panel* - un'azione in più direzioni. In particolare:

- gli Stati devono onorare il loro impegno sotto l'articolo 6 del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari («ciascuna parte si impegna a concludere in buona fede trattative su misure efficaci per una prossima cessazione della corsa agli armamenti nucleari e per il disarmo nucleare, come pure un trattato sul disarmo generale e completo sotto stretto ed efficace controllo internazionale»), assumendo concrete misure di specifica attuazione;

- gli Stati dovrebbero ribadire il loro impegno a non usare armi nucleari contro Stati che ne sono sprovvisti, sì da diminuire la percezione di un rischio di aggressione nucleare;

- Stati Uniti e Federazione di Russia, così come gli Stati dotati di armamenti nucleari e gli Stati che non sono parte del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, dovrebbero impegnarsi a ridurre in modo concreto il rischio di incidenti ed occasioni di scontro accidentali;

- i negoziati per risolvere i conflitti regionali dovrebbero includere misure di *confidence-building* anche per i profili qui considerati. In Medio-Oriente e Sud-Asia dovrebbero essere avviati negoziati per giungere all'instaurazione di zone franche da armi nucleari;

- gli Stati che non sono parte del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari dovrebbero comunque impegnarsi in tale direzione, in modo concreto, con la ratifica del Trattato per il bando degli esperimenti nucleari (*Comprehensive Nuclear Ban Treaty*), adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 settembre 1996, ratificato dall'Italia ai sensi della legge 15 dicembre 1998, n. 484, e con negoziati per giungere a un trattato di eliminazione del materiale fissile (sì da ottenere la cessazione della produzione di materiale altamente arricchito). Tutti gli Stati detentori di armi chimiche dovrebbero accelerare la distruzione di tali armamenti sì da ultimarla entro il termine concordato del 2012;

- gli Stati parti della Convenzione sulle armi biologiche, firmata a Londra, Mosca e Washington il 10 aprile 1972, e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 8 agosto 1974, n. 618, dovrebbero senza indugio negoziare un protocollo per una verifica credibile, coinvolgendo l'industria della biotecnologia;

- i controlli della IAEA (*International Atomic Energy Agency*) dovrebbero sempre attenersi ai più stringenti criteri definiti nel *Model additional Protocol* (ratificato sinora solo da un terzo degli Stati parte del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari) e il Consiglio di si-

curezza dovrebbe essere pronto ad agire, in caso si prospetti un non adempimento di tali *standards*;

– la IAEA dovrebbe essere posta nella condizione di agire come garante, per quanto riguarda la provvista di materiale fissile a fini nucleari civili. Nel frattempo, gli Stati dovrebbero istituire volontariamente una moratoria per un tempo determinato, circa la costruzione di ogni ulteriore strumento volto all'arricchimento o al riprocessamento del materiale fissile;

– nonostante il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari preveda il diritto al ritiro dal trattato, gli Stati dovrebbero essere indotti a non agire in tal modo, e la notizia del ritiro dal trattato dovrebbe innescare una immediata verifica della sua conformità al regime del trattato stesso, se necessario dietro mandato del Consiglio di sicurezza;

– la «Iniziativa sulla riduzione della minaccia globale» (che facilita la riduzione delle riserve di uranio arricchito e lo sviluppo di reattori compatibili con l'esigenza della non proliferazione) dovrebbe essere attuata in cinque anni anziché nei dieci previsti;

– gli Stati parti della Convenzione sulle armi biologiche dovrebbero negoziare un nuovo Protocollo sulla bio-sicurezza al fine di classificare gli agenti biologici pericolosi e stabilire *standards* internazionali vincolanti per l'esportazione di quegli elementi;

– forme di raccordo e coordinamento dovrebbero essere intraprese onde migliorare le difese della salute pubblica innanzi a malattie infettive.

Terrorismo

Il terrorismo mina i valori che rappresentano il cuore della Carta delle Nazioni Unite: il rispetto dei diritti umani, il rispetto delle regole e delle leggi, il rispetto del ruolo della forza per proteggere la popolazione civile, la tolleranza tra popoli e nazioni, la pacifica risoluzione dei conflitti.

Il terrorismo prospera dove vige la disparità, l'umiliazione, la povertà, l'oppressione politica, l'estremismo e l'abuso sui diritti umani; inoltre prospera nel contesto dei conflitti regionali, dell'occupazione straniera, e approfitta della debolezza dello Stato nel mantenere l'ordine e nel far rispettare le leggi.

Due nuove dinamiche caratterizzano la minaccia del terrorismo.

Al-Quaida è la prima come rete armata globale che ha una capacità estremamente sofisticata.

Al-Quaida ha attaccato più di dieci Stati in quattro continenti negli ultimi cinque anni, dimostrando che pone una minaccia universale agli Stati membri dell'ONU e alla stessa organizzazione delle Nazioni Unite che, secondo la stessa Al-Quaida, rappresenta un nemico e il maggior ostacolo per il raggiungimento dei propri fini.

La seconda dinamica è costituita dal fatto che i terroristi perseguono eccidi di massa. Il tema delle armi nucleari, radiologiche, chimiche e biologiche non può essere disgiunto da quello del terrorismo, che chiede per-

tanto di essere fronteggiato con una strategia comprensiva, che investa le cause o gli elementi agevolanti (dall'oppressione dei diritti alla povertà e disoccupazione; dal crimine organizzato al collasso dell'entità Stato), fermo restando peraltro il rispetto delle libertà civili.

La strategia operativa deve essere in grado di poter capovolgere le cause e le facilitazioni che determinano il terrorismo e pertanto si deve dar luogo alla promozione sociale e dei diritti politici, anche di forme democratiche, allo sviluppo del lavoro e dell'occupazione, a contrastare il crimine organizzato, a ridurre la povertà e a prevenire il collasso dell'entità Stato.

Inoltre è necessario contrastare l'estremismo e l'intolleranza attraverso l'educazione e lo svolgimento di pubblici dibattiti.

Lo sviluppo rappresenta lo strumento principale per combattere il terrorismo; il tutto, ribadisce il rapporto, nel quadro del rispetto delle libertà e dei diritti umani, del consolidamento delle strutture dello Stato, del controllo dei materiali pericolosi e del rafforzamento della sanità pubblica.

In questa prospettiva, è da rafforzare la capacità degli Stati di prevenire il reclutamento su base terroristica e le azioni terroriste.

Le raccomandazioni formulate dal rapporto del *Panel* sono:

– gli Stati, che non l'abbiano fatto, dovrebbero sottoscrivere tutte le dodici Convenzioni internazionali contro il terrorismo e assumere le misure raccomandate in sede internazionale, relative ai canali finanziari del terrorismo;

– il Comitato per il controterrorismo, istituito dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1373 del 28 settembre 2001, dovrebbe attivarsi per la revisione delle liste dei soggetti e istituzioni sospetti, laddove essi affermino di esservi erroneamente inseriti;

– il Comitato per il controterrorismo dovrebbe essere investito dal Consiglio di Sicurezza della funzione di ausilio per l'instaurazione di una assistenza bilaterale tra Stati al fine di lotta contro il terrorismo;

– il Consiglio di Sicurezza dovrebbe definire un programma di sanzioni predeterminate innanzi all'inadempimento da parte degli Stati degli obblighi previsti dalle Convenzioni contro il terrorismo;

– dovrebbe giungersi presso le Nazioni Unite ad una unitaria convenzione contro il terrorismo. Sinora tale Convenzione non è stata conseguita per le difficoltà di definire il fenomeno del terrorismo stesso, che per taluni dovrebbe includere altresì l'uso da parte degli Stati di forze armate contro civili o escludere l'azione di popoli sotto occupazione straniera, facenti ricorso al diritto di resistenza. Secondo il rapporto, peraltro, nulla può giustificare l'assunzione quale bersaglio e l'uccisione di civili. Su questa base, la definizione di terrorismo dovrebbe includere alcuni elementi quali: *a)* il riconoscimento, nel preambolo, che l'uso della forza da parte di uno Stato contro civili è regolato dalle Convenzioni di Ginevra e da altri strumenti e, se su rilevante scala, costituisce un crimine di guerra per le persone coinvolte o un crimine contro l'umanità; *b)* il ribadimento che gli atti ricadenti sotto le dodici Convenzioni antiterrorismo sono atti di

terrorismo, da dichiarare criminali ai sensi della legge internazionale, e che il terrorismo in tempi di conflitto armato è proibito dalle convenzioni e protocolli di Ginevra; *c)* far riferimento alle definizioni della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, fatta a New York il 9 dicembre 1999, e ratificata ai sensi della legge 14 gennaio 2003, n. 7, e alla risoluzione n. 1566 dell'8 ottobre 2004 del Consiglio di Sicurezza; *d)* descrizione del terrorismo come «ogni azione – oltre alle azioni già contemplate dalle convenzioni esistenti sui diversi aspetti del terrorismo o dalle convenzioni di Ginevra o dalla citata risoluzione n. 1566 del 2004 del Consiglio di Sicurezza – che miri a causare morte o lesioni corporali di civili o non combattenti, quando il fine di tale atto, per la sua natura o il contesto in cui è compiuto, è di intimidire una popolazione o di costringere un governo o una organizzazione internazionale ad agire in un determinato modo».

Crimine organizzato transnazionale

Il crimine organizzato transnazionale è una minaccia per gli Stati e la società, sgretola la sicurezza dell'umana convivenza e gli impegni fondamentali degli Stati al rispetto della legge e dell'ordine.

Combattere il crimine organizzato transnazionale permette di conseguire un duplice scopo: ridurre la minaccia all'indebolimento dello Stato e della sicurezza della convivenza civile e, inoltre, costituire la base necessaria per prevenire e risolvere i conflitti interni, combattere la diffusione delle armi e prevenire il terrorismo.

I temi della sicurezza, della prevenzione dei conflitti interni, della lotta alla diffusione delle armi, della prevenzione del terrorismo, della lotta contro l'AIDS intersecano altresì quello del crimine organizzato transnazionale.

Si stima che organizzazioni criminali siffatte ricavano dalla loro principale fonte di guadagno, il traffico di droga, un ammontare tra 300 e 500 miliardi di dollari ogni anno.

Gli Stati e le organizzazioni internazionali hanno reagito troppo lentamente alla minaccia del crimine organizzato e alla corruzione. La cooperazione tra Stati e il coordinamento tra agenzie internazionali sono stati insufficienti, così come sono stati inadeguati gli sforzi condotti da molti Stati.

Il crimine organizzato sempre più opera attraverso *networks* flessibili piuttosto che rigide e formali gerarchie, sino a giungere a connessioni reticolari tra gruppi.

Il rapporto raccomanda che:

- gli Stati dovrebbero sottoscrivere e ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000 e i suoi tre protocolli nonché la Convenzione contro la corruzione del 2003 (sinora più della metà degli Stati membri delle Nazioni Unite non le hanno ancora sottoscritte o ratificate);
- gli Stati dovrebbero stabilire un'autorità centrale per facilitare lo scambio di informazioni e prove tra le autorità giudiziarie nazionali, la mutua assistenza tra le autorità di pubblica accusa e l'attuazione delle estradizioni;
- dovrebbe essere negoziata una convenzione internazionale complessiva contro il riciclaggio del denaro sporco;
- gli Stati membri dovrebbero sottoscrivere e ratificare il protocollo per prevenire, sopprimere e punire il traffico di esseri umani che rappresenta il più nefando dei crimini. Le Nazioni Unite devono promuovere azioni di protezione e supporto alle vittime del *trafficking* nel paese di origine, transito e destinazione.

2. STRUMENTI E POLITICHE

Il ruolo delle sanzioni

Quando il Consiglio di sicurezza impone sanzioni (incluso il bando delle armi) dovrebbe stabilire meccanismi di monitoraggio e assicurare una capacità di investigazione di alta qualità (anche con adeguate risorse finanziarie);

- i comitati per le sanzioni istituiti dal Consiglio di Sicurezza dovrebbero ricevere mandato a sviluppare procedure e parametri per assistere gli Stati nell'attuazione delle sanzioni nonché per aggiornare gli elenchi dei soggetti alle sanzioni;
- il Segretariato generale dovrebbe disporre di strumenti adeguati per trasmettere al Consiglio di Sicurezza analisi accurate circa la miglior formula sanzionatoria e la relativa attuazione;
- i donatori dovrebbero destinare più risorse al rafforzamento della capacità legale, amministrativa, di polizia e di controllo delle frontiere ai fini dell'attuazione delle sanzioni (incluso il miglioramento dell'interdizione del traffico aereo in zone di conflitto);
- il Consiglio di Sicurezza dovrebbe imporre sanzioni ulteriori contro coloro che commerciano con i Paesi oggetto di embargo, in caso di accertate e continuative violazioni;
- il Segretariato generale, in collaborazione con il Consiglio di Sicurezza, dovrebbe assicurare che un appropriato meccanismo di verifica operi sulle sanzioni di carattere amministrativo;

– i comitati per le sanzioni dovrebbero migliorare le procedure per assicurare esenzioni di carattere umanitario e ad ogni modo calibrare l'impatto delle sanzioni sotto il profilo umanitario.

L'uso della forza

1. Esterna

La Carta delle Nazioni Unite firmata a S. Francisco il 26 giugno 1945, e ratificata ai sensi della legge 17 agosto 1957, n. 848, afferma che l'uso della forza può essere necessario per «prevenire e rimuovere la minaccia alla pace e per sopprimere atti o aggressioni che mettano in pericolo la pace».

Inoltre la Carta delle Nazioni Unite proibisce agli Stati membri l'uso o la minaccia della forza contro chiunque, con due sole eccezioni: l'autodifesa in applicazione dell'articolo 51 e la messa in atto di misure militari autorizzate dal Consiglio di Sicurezza in base al capitolo VII in risposta ad una minaccia per la pace.

Nei primi quarantaquattro anni di esistenza delle Nazioni Unite, Stati membri hanno spesso violato queste regole e hanno usato la forza militare centinaia di volte, con il Consiglio di Sicurezza paralizzato.

Con la fine della guerra fredda, vi è stata una crescita a favore di un sistema internazionale governato da regole e leggi.

Le questioni più difficili da affrontare nell'applicazione della Carta sorgono quando uno Stato reclami il diritto di colpire preventivamente per autodifesa, come reazione a una minaccia non immediata e imminente ma ritenuta reale (ad esempio, l'acquisizione con intenti ostili della capacità di fabbricare armamenti nucleari), o quando uno Stato paia rappresentare una minaccia reale o potenziale per altri Paesi suoi confinanti, o quando la minaccia sia interna, rivolta ai cittadini di un Paese.

Nel caso in cui il Consiglio ritenga necessario mantenere o riportare la pace e la sicurezza internazionali agendo sotto il capitolo VII, esso può legittimamente approvare, anche preventivamente, qualunque azione coercitiva, incluso il ricorso alla forza militare. Ammessa la legittimità dell'azione, possono tuttavia sorgere controversie riguardo all'opportunità o meno di compierla.

La questione è: può uno Stato, senza andare davanti al Consiglio di Sicurezza, avere il diritto di agire anticipando una autodifesa, non di fronte ad una imminente e prossima minaccia, ma preventivamente di fronte ad una minaccia non imminente e non prossima?

Chi risponde affermativamente argomenta che la potenzialità della minaccia (per esempio terroristi armati con armi nucleari) è così grande che non ci deve essere il rischio di aspettare che diventi imminente.

La risposta del rapporto è che se ci sono buoni argomenti per una azione militare preventiva, essi devono essere sottoposti al Consiglio di Sicurezza che può autorizzare l'azione.

Se ciò non avviene, per definizione, ci sarà tempo per mettere in atto altre strategie quali azioni di persuasione, negoziati, azioni di contenimento e per poter considerare anche una possibile azione militare.

Il *Panel* non è pertanto favorevole a una riscrittura dell'articolo 51 o ad una sua reinterpretazione.

Le ragioni per le quali gli Stati scavalcano il Consiglio di Sicurezza è la mancanza di fiducia nella qualità e obiettività delle decisioni prese; spesso sono state inconsistenti, poco persuasive e poco rispondenti alle necessità reali dello Stato e della sicurezza delle persone.

Ma la soluzione non è quella di ridurre l'importanza e la rilevanza del Consiglio di sicurezza, ma piuttosto di riformarlo in modo che possa svolgere l'attività meglio che in passato.

Il rapporto del *Panel* propone, per questo riguardo, circa le decisioni da prendere sull'autorizzazione all'impiego della forza militare, cinque linee guida:

1) la gravità della minaccia (il danno minacciato nei confronti di uno Stato o della sicurezza è sufficientemente chiaro e serio da giustificare ragionevolmente l'uso della forza militare? Nel caso di minacce interne, si tratta di genocidi o altre uccisioni su larga scala, pulizie etniche o serie violazioni delle leggi umanitarie internazionali che siano in corso o imminenti?);

2) giusto obiettivo (posto che lo scopo primario dell'azione militare è la prevenzione della minaccia, quali altri motivi potrebbero sussistere?);

3) ultima risorsa (sono state esaminate e considerate inattuabili tutte le opzioni non militari?);

4) mezzi proporzionati (l'intervento militare proposto si può considerare proporzionato come forza, durata e intensità alla minaccia in questione?);

5) valutazione delle conseguenze (è ragionevole supporre che le conseguenze dell'uso delle armi non sarebbero peggiori di quelle derivanti dall'inazione?).

2. *Interna*

La Carta non è chiara come dovrebbe essere per situazioni interne di un Paese dove avvengono atrocità di massa. Per questo riguardo le Nazioni Unite hanno riportato gravi insuccessi in un passato recente, in Somalia, Bosnia ed Erzegovina, Ruanda, Kosovo, Darfur. Se la Carta, pur «riaffermando la fiducia nei diritti umani fondamentali», vieta di intervenire in questioni che riguardino la giurisdizione interna di un Paese, la Convenzione sul genocidio ha stabilito che esso costituisce sempre una minaccia alla sicurezza internazionale, tale da comportare, quindi, un intervento del Consiglio di Sicurezza. L'accento si sposta così dall'immunità degli Stati sovrani e dal non intervento alla responsabilità degli Stati circa la protezione delle loro popolazioni.

Innanzitutto a tale complessivo scenario, il rapporto del *Panel* rileva:

- l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite non deve essere modificato né diversamente interpretato, né in senso estensivo (sì da consentire misure preventive verso minacce non imminenti) né in senso restrittivo (sì da limitare la reazione solo ad attacchi in corso);
- il Consiglio di Sicurezza ha piena autorità, sotto il capitolo VII della Carta, per far fronte all'intero spettro di minacce alla sicurezza che oggi si pongono. Il punto centrale non è trovare alternative al Consiglio di Sicurezza bensì migliorarne il funzionamento;
- è da guardare con favore l'emersione di una norma internazionale secondo cui vi sia una responsabilità internazionale collettiva a fini di protezione - esercitabile dal Consiglio di Sicurezza, in caso estremo con l'autorizzazione di misure militari - innanzi a genocidi o uccisioni su larga scala, pulizie etniche ed altri gravi violazioni del diritto umanitario, che i governi abbiano mostrato di non potere o volere prevenire;
- in caso di discussione in Consiglio di Sicurezza circa l'adozione di misure che prevedano l'uso della forza, il Consiglio stesso dovrebbe condurre la sua valutazione secondo le cinque linee guida innanzi ricordate, le quali dovrebbero essere inserite nelle risoluzioni dichiarative del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea generale e dovrebbero essere sottoscritte anche dagli Stati che non fanno parte del Consiglio di Sicurezza.

Il sistema collettivo di sicurezza dipende non solo dalla legalità delle decisioni, ma anche dalla comune percezione della loro legittimità basata su giuste ragioni sia morali che legali.

Le decisioni del Consiglio di Sicurezza di autorizzare l'uso della forza devono essere adottate sulla base delle linee guida concordate, considerando non solo se la forza possa essere usata legalmente, ma se in coscienza e buon senso è utile che possa essere utilizzata, in modo da massimizzare su queste decisioni il consenso internazionale e rendere minima la possibilità di scavalcare il Consiglio di Sicurezza da parte degli Stati membri.

Mantenimento e instaurazione della pace

Quando il Consiglio di Sicurezza assume la decisione di autorizzare l'uso della forza rimane la questione circa le capacità che sono a sua disposizione di dare seguito operativo alle suddette decisioni.

Tendenzialmente le discussioni, non senza una qualche confusione, relative alle necessarie capacità, fanno riferimento rispettivamente al capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite per le operazioni di *peace-keeping* basate sul consenso, e al capitolo VII della medesima Carta per le missioni di *peace-enforcement*, basate sulla coercizione.

Esiste una distinzione tra le operazioni per le quali l'uso della forza è parte integrante delle missioni rispetto a quelle per le quali esiste una ragionevole aspettativa a non usare la forza.

Perlopiù il Consiglio di Sicurezza, quando autorizza, dà il mandato in base al capitolo VII, in modo da avere la completa certezza che la missione possa rispondere anche con la forza, se necessario.

Le operazioni di mantenimento o instaurazione della pace (*peace-keeping* o *peace-enforcement*) – le une e le altre, nella recente prassi, autorizzate dal Consiglio di Sicurezza *sub* capitolo VII – costituiscono un ulteriore profilo, fondamentale ma talora critico, dell'azione collettiva a tutela della sicurezza (sul finire del 2004, vi sono più di 60.000 *peace-keepers*, dispiegati in sedici missioni di pace nel mondo).

Essenziali sono per la missione di pace (che può trovarsi ad operare in un ambiente ostile o segnato da atrocità di massa) un mandato chiaro, appropriato e ben compreso nonché la disponibilità di risorse. Adeguata (e spesso pretermessa) attenzione devono ricevere i problemi (dalla smobilitazione dei combattenti al loro reinserimento nella vita civile) della transizione post-conflitto. Né le Nazioni Unite né la comunità internazionale intesa in senso più ampio sembrano oggi attrezzate per coadiuvare al massimo un Paese che cerchi di ricostruire la pace.

Il rapporto sottolinea l'importanza di incrementare il *peace-keeping* e il *peace-enforcement* quali strumenti di sicurezza collettiva.

Una tendenza a compiere missioni di mantenimento della pace basate su scala regionale o subregionale si è andata sviluppando dalla metà degli anni Novanta. Questa prospettiva può essere di ausilio alle Nazioni Unite e stimolare il Consiglio di Sicurezza e le organizzazioni regionali a lavorare in collaborazione l'uno con le altre.

Per tali complessivi profili, il rapporto del *Panel* muove i seguenti auspici:

- gli Stati dovrebbero sforzarsi di rendere le loro capacità compatibili con il dispiegamento di forze in operazioni di pace;
- gli Stati dovrebbero sostenere appieno gli sforzi del Dipartimento per il *peace-keeping* istituito presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite, volti a migliorare l'efficienza ed efficacia del dispiegamento effettivo di forze;
- gli Stati con capacità militari avanzate dovrebbero approntare (come intrapreso, in modo apprezzabile, dall'Unione europea) e creare battaglioni a rapida impiegabilità ed autosufficienti come rinforzo alle missioni delle Nazioni Unite, a disposizione di queste;
- le missioni dovrebbero disporre di truppe adeguate per agire da strumento di deterrenza e di difesa verso forze ostili;
- le Nazioni Unite dovrebbero avere un corpo (di 50-100 persone) di ufficiali di polizia anziani e *managers* per l'organizzazione delle componenti di polizia delle operazioni di pace.

Ricostruzione della pace dopo i conflitti

Le risorse spese per completare il processo e gli accordi di pace e la ricostruzione della pace è uno dei migliori investimenti per prevenire i

conflitti, anche perché gli Stati che hanno avuto una guerra civile offrono un alto rischio di ripeterla.

Le operazioni di *peace-keeping* falliscono quando le risorse e le strategie non sono commisurate agli obiettivi, come si è verificato ad esempio in Ruanda e in Sierra Leone. Bisogna imparare la lezione.

In questo senso il Segretario generale deve raccomandare al Consiglio di Sicurezza di autorizzare l'invio di truppe sufficienti.

Le Nazioni Unite devono avere a disposizione un corpo di polizia con ufficiali *seniores* e *managers* (50-100 persone) che possano organizzare e sviluppare le operazioni.

È necessario un organismo intergovernativo dedicato al *peace-building* tale da monitorare il Paese a rischio e assicurare azioni concrete, nonché i necessari finanziamenti per sostenere la pace.

Come pure è necessaria la presenza di rappresentanti speciali che abbiano l'autorità di guidare e coordinare le modalità operative con la disposizione delle necessarie risorse.

La smobilitazione dei combattenti è il fattore che determina il successo delle operazioni di pace e pertanto il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale devono assegnare i fondi necessari.

Questi programmi non raggiungono l'obiettivo se non si mettono a disposizione le risorse per l'integrazione e la riabilitazione.

Come pure è fondamentale la ricostituzione delle istituzioni attraverso negoziati con la società civile atti a stabilire un quadro di riferimento consensuale al fine di governare nell'ambito di regole e leggi.

Protezione dei civili

Gli accordi umanitari internazionali definiscono gli *standard* minimi da applicare nei conflitti armati per la protezione dei civili, soprattutto quelli più vulnerabili e in particolare donne, bambini e rifugiati.

Gli Stati membri devono firmare, ratificare e applicare i trattati relativi alla protezione dei civili quali la Convenzione sul genocidio, la Convenzione di Ginevra, lo Statuto di Roma e la Convenzione per i rifugiati.

È necessaria la piena applicazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1265 del 17 settembre 1999 per la protezione dei civili e i componenti la commissione dei diritti umani devono ricevere esplicito mandato e le necessarie risorse per investigare e estendere rapporti sulla violazione dei diritti umani, in particolare contro le donne e i bambini.

È necessario rafforzare lo *staff* delle Nazioni Unite con una direzione per la sicurezza ed un servizio che si rapporti direttamente al Segretario generale.

3. LE NAZIONI UNITE PER IL XXI SECOLO: GLI ORGANI E LE ISTITUZIONI

L'Assemblea generale ha perso di vitalità e sovente non è in grado di focalizzare i problemi. Il Consiglio di Sicurezza necessita di più credibi-

lità, legittimazione e rappresentatività e non ha messo a frutto le possibilità di collaborazione con le organizzazioni regionali.

La Commissione dei diritti umani soffre di *deficit* di legittimazione.

Sono necessarie nuove impostazioni istituzionali, economiche e sociali.

È necessaria una maggiore professionalità e una migliore organizzazione per segretariato in grado di svolgere azioni più coordinate.

Queste le necessità più urgenti individuate dal *Panel*.

Assemblea generale

L'Assemblea generale è l'unico *forum* nel quale si può costruire e rinvigorire il consenso.

Gli Stati membri hanno l'opportunità di promuovere e costruire un nuovo consenso per una più effettiva sicurezza collettiva.

L'Assemblea è affetta da dibattiti ripetitivi e dalla produzione di molte risoluzioni che sono anch'esse ripetitive, oscure e inapplicabili e che conseguentemente sminuiscono la credibilità delle Nazioni Unite.

A questo scopo dovrebbero essere rinnovati gli sforzi per porre l'Assemblea generale in grado di adempiere alle sue funzioni di principale organo deliberante delle Nazioni Unite. Per questo sono necessari una migliore concettualizzazione e uno snellimento dell'agenda dei temi da trattare, tale da riflettere i problemi attuali che la comunità internazionale si trova ad affrontare. La creazione di comitati più ristretti e più rigidamente dedicati ai singoli problemi potrebbe rendere più incisive le risoluzioni da proporre all'intera Assemblea. E poiché la società civile e le organizzazioni non governative possono offrire prospettive e conoscenze nuove sulle istanze globali, è importante stabilire con esse un migliore meccanismo di confronto.

Consiglio di Sicurezza

Una responsabilità primaria riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza spetta peraltro al Consiglio di Sicurezza. Esso fu creato non come organo rappresentativo ma come organo responsabile e dotato della capacità di agire per prevenire ed eliminare le minacce.

Ai cinque membri permanenti fu attribuito il diritto di veto, ma anche la particolare responsabilità di promuovere la sicurezza globale.

Con il tempo le minacce e le sfide alla sicurezza collettiva sono mutate, al pari della distribuzione di poteri fra i Paesi membri, ma il Consiglio non è cambiato altrettanto velocemente.

Le risoluzioni adottate non sono state sempre accompagnate dal realismo, dalle risorse e dalla determinazione politica, essenziali per ottenere risultati. E se con la fine della guerra fredda l'efficienza del Consiglio è migliorata, pure in molti casi esso non ha agito con equità né con la do-

vuta efficacia di fronte a genocidi o altre atrocità, con nocumento grave della propria credibilità.

Qualunque riforma, dunque, deve tendere a un accrescimento in efficacia e credibilità del Consiglio di Sicurezza e soprattutto della sua capacità di reagire di fronte alle minacce.

Rimane fermo che, di là delle mende registrate nella sua attività, è il Consiglio di Sicurezza l'organo delle Nazioni Unite più capace di organizzare un'azione e rispondere rapidamente alle nuove minacce.

Nel rapporto del *Panel* si ritiene che la riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dovrebbe basarsi sui seguenti principi:

– il Consiglio dovrebbe (in accordo con l'articolo 23 della Carta) accrescere il coinvolgimento nel *decision-making* dei Paesi maggiori contributori alle Nazioni Unite dal punto di vista finanziario, militare e diplomatico – specie in termini di contribuzione finanziaria, di partecipazione alle operazioni di pace, di contribuzione alle attività volontarie delle Nazioni Unite nelle aree della sicurezza e dello sviluppo e nelle attività diplomatiche di supporto. Per i Paesi più sviluppati, la destinazione all'aiuto pubblico per lo sviluppo di risorse pari allo 0,7 per cento del prodotto nazionale lordo dovrebbe esser considerata un importante criterio di contribuzione;

– sono da coinvolgere nel processo decisionale i Paesi più rappresentativi di una più ampia *membership*, in particolare del mondo in via di sviluppo;

– la riforma dovrebbe non ostacolare l'efficacia del Consiglio, piuttosto accrescerne la natura democratica e la responsabilità.

Una decisione sull'allargamento del Consiglio che soddisfi questi criteri è oggi una necessità, secondo il rapporto del *Panel*, che prospetta due possibili opzioni o modelli.

Sia il modello A che il modello B prevedono una distribuzione dei seggi tra quattro principali aree identificate come Africa, Asia e Pacifico, Europa e Americhe.

Il modello A è il seguente:

Aree regionali	Numero di Stati	Seggi permanenti (assegnati attualmente)	Nuovi 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

Secondo tale prima proposta, pertanto, si avrebbero – divisi tra le aree regionali – sei nuovi seggi permanenti (senza diritto di veto) e tredici nuovi seggi non permanenti per un periodo di due anni (non rinnovabili).

Il modello B proposto è invece il seguente:

Aree regionali	Numero di Stati	Seggi permanenti (assegnati attualmente)	Nuovi 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	2	1	6
Americhe	35	1	2	3	6
Totali modello B	191	5	8	11	24

Secondo tale seconda proposta, non si avrebbero nuovi seggi permanenti. Vi sarebbero bensì: una nuova categoria di otto seggi, con un mandato di quattro anni, rinnovabile; undici nuovi seggi con un mandato di due anni, non rinnovabile.

In entrambi i modelli non è prevista l'abolizione del diritto di veto. È però evitata una estensione di esso a nuovi titolari. Il diritto di veto risulta oggi anacronistico e non adatto per una istituzione in epoca democratica e dovrebbe essere limitato a casi di vitale importanza. Il rapporto raccomanda di non fare uso del diritto di veto in caso di genocidio e di violazione dei diritti umani.

Il rapporto propone altresì l'introduzione di un sistema di «voto indicativo» per mezzo del quale i membri del Consiglio possano richiedere una indicazione pubblica delle posizioni assunte sulle decisioni del Consiglio.

L'Assemblea generale, per incoraggiare gli Stati membri a contribuire in maggior misura alla pace e alla sicurezza, dovrebbe effettuare delle consultazioni regionali ed eleggere, per i seggi permanenti o di più lunga durata in Consiglio di Sicurezza, i tre Stati che per ogni area regionale contribuiscano maggiormente in termini finanziari o di partecipazione alle missioni di pace.

Quale sia la riforma della composizione del Consiglio prescelta, una revisione dovrebbe essere condotta nel 2020, accompagnata da una valutazione in termini di efficacia dei contributi offerti dai membri permanenti e non.

Da ultimo è auspicato che il processo per migliorare la trasparenza e la responsabilità del Consiglio sia debitamente formalizzato.

Il rapporto del *Panel* investe ulteriori profili organizzativi ed istituzionali, riguardanti in particolare:

Commissione per il peace-building

Il Consiglio di sicurezza dovrebbe nominare una Commissione per il *peace-building*, con il compito di identificare i Paesi a rischio di collasso e di organizzare, in accordo con i governi nazionali, un'attiva forma di prevenzione e di assistenza, nonché di coadiuvare la comunità internazionale nella gestione dei periodi di transizione che fanno seguito ai conflitti.

Il rapporto evidenzia delle linee guida sulla configurazione e sulle modalità operative raccomandando in particolare la presenza di rappresentanti del Consiglio di Sicurezza dell'*Economic and Social Council* (ECOSOC), del Fondo Monetario, della Banca mondiale, dei principali Paesi donatori, al fine di rendere efficace l'assistenza ai Paesi in transizione verso la pace.

Il supporto alla Commissione dovrà essere garantito da un apposito ufficio presso il Segretariato generale.

Organizzazioni regionali

La recente esperienza ha dimostrato che le Organizzazioni regionali possono essere parte vitale del sistema multilaterale.

Riguardo alle organizzazioni regionali, è auspicabile la loro cooperazione con le Nazioni Unite, formalizzata in accordi (che coprano profili quali lo scambio di informazioni, l'addestramento del personale, ecc.) ed entro le coordinate dello *Standby Arrangements System* delle Nazioni Unite. In ogni caso, per operazioni di pace su scala regionale, dovrebbe essere richiesta un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Dovrebbe essere profuso uno sforzo finanziario per sostenere un processo (per un decennio) in Africa di formazione di capacità regionali e subregionali di *peace-building*.

Negli anni recenti la NATO ha svolto operazioni di *peace-keeping* nella propria area. Ciò viene considerato positivamente, come pure il fatto che dette attività dovranno essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza.

Deve essere pure incoraggiata la funzione di addestramento da parte della NATO.

È da notare come esempio concreto di questa politica di rapporti tra Nazioni Unite e Organizzazioni regionali, la dichiarazione congiunta tra ONU e Unione Europea sulla gestione delle crisi firmata a New York il 21 settembre 2003.

Consiglio economico e sociale

La pace e la sicurezza non possono essere disgiunte dallo sviluppo economico e sociale.

Molte organizzazioni economiche e sociali operano e decidono fuori dalla organizzazione delle Nazioni Unite; inoltre la Carta delle Nazioni Unite permette la creazione di agenzie specializzate: questo fa sì che il ruolo di coordinamento del Consiglio economico e sociale dell'ONU sia ridotto.

ECOSOC deve ritornare ad essere il centro decisionale internazionale in materia di commercio e finanza.

A questo fine si rende necessario che ECOSOC occupi una posizione di *leadership* in termini analitici e normativi; è inoltre necessario chiarire le modalità con le quali gli Stati definiscono in modo aperto e trasparente gli obiettivi di sviluppo.

ECOSOC deve diventare un *forum* per coordinare lo sviluppo.

Commissione sui diritti umani

Benché uno degli scopi principali delle Nazioni Unite riaffermato solennemente nelle Dichiarazioni del Millennio sia la protezione dei diritti umani, negli ultimi tempi la capacità della Commissione sui diritti umani di portare avanti questo compito ha perso di credibilità e professionalità (e taluni Stati, per nulla fautori dei diritti umani, ne hanno voluto far parte più che altro per ripararsi dalle critiche). Una riforma è quindi necessaria: tutti i Paesi dovrebbero entrare a far parte della Commissione; essi dovrebbero designare a capo delle proprie delegazioni figure di spicco e con provata esperienza nel campo; la Commissione dovrebbe avere il supporto di un consiglio consultivo o di un comitato di esperti. Ancora, l'Alto Commissario per i diritti umani dovrebbe redigere un rapporto annuale sulla situazione dei diritti umani ovunque nel mondo e sull'attuazione delle disposizioni delle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

Il Consiglio di Sicurezza dovrebbe coinvolgere più attivamente l'Alto Commissariato nelle proprie deliberazioni compresi i mandati per le operazioni di pace.

Creazione di un posto di Vicesegretario per la pace e la sicurezza

Riguardo al Segretariato generale, è auspicata la creazione di un ulteriore posto di vicesegretario generale, con attribuzione di responsabilità per la pace e la sicurezza. Un ufficio di questo tipo dovrebbe essere altamente operativo e rispondere al compito di razionalizzare e rendere più efficaci le funzioni burocratiche esistenti. Il Segretariato Generale dovrebbe inoltre disporre di risorse adeguate alle funzioni e per gestire uno staff altamente professionale con flessibilità.

4. ALCUNE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

a) Le politiche e gli strumenti

Appare opportuno preliminarmente soffermarsi su tre aspetti che il rapporto del *Panel* esamina con grande efficacia e che si rilevano di stringente attualità: gli strumenti e le strutture di lotta al terrorismo in una dimensione multinazionale e globale; i presupposti per il ricorso all'uso

della forza; il problema dell'ingerenza umanitaria in relazione al processo decisionale in seno allo stesso Consiglio di Sicurezza.

La minaccia del terrorismo che assume dimensione transnazionale è esemplificata dall'organizzazione di Al-Quaeda, capace di agire sul territorio di dieci nazioni in quattro continenti. La stessa configurazione di *network* terroristico, che sfugge alla definizione di soggetto internazionale o nazionale come inteso in precedenza, trova poi radici nelle altre grandi minacce planetarie del millennio: la povertà, le malattie infettive, lo sviluppo diseguale delle aree del pianeta, l'oppressione delle libertà civili e la violazione dei diritti umani.

Il *Panel* dunque propone una risposta integrata alla sfida terroristica e la misura più complessa che merita una rielaborazione consiste nella raccomandazione di un programma di sanzioni predeterminato nei confronti degli Stati che non adempiano agli obblighi previsti dalle Convenzioni antiterrorismo (paragrafo 156). Tale raccomandazione reca in sé la forza per affrontare in modo coeso il fenomeno delle reti terroristiche, ma al contempo ripropone il rischio di esplicitare a livello di soggettività statale la responsabilità della difesa delle comunità dalla stessa minaccia terroristica. Non si può poi mancare di riflettere su un problema che si colloca a monte di questi: quello della definizione del fenomeno terrorismo. La questione definitoria (paragrafi 157-164) conduce a tenere in conto l'altra raccomandazione del *Panel*: quella di giungere alla sottoscrizione di una Convenzione unitaria contro il terrorismo.

Queste puntuali misure, che l'*High Level Panel* elenca come prioritarie, paiono da sostenere nella consapevolezza delle delicate problematiche che esse suscitano. Tra l'altro, va fortemente supportata l'ottica della prevenzione al reclutamento dei *network* come elemento guida di una politica globale antiterrorismo che sposti il fuoco della sfida appunto dalla reazione alla prevenzione.

Vi è poi la questione controversa dell'uso della forza (paragrafi 183 e seguenti). Le direttive guida del *Panel*, per ipotizzare ulteriori casi di utilizzo della forza si riferiscono a tre casi: verso una minaccia non ancora risolta in un'offesa diretta ad uno Stato da parte di un altro; a tutela dei cittadini di un Paese i cui diritti sono minacciati dal loro stesso Stato; e, infine, al paradigmatico problema della autodifesa preventiva.

Si tratta delle tre controverse evenienze in cui il sistema di ricorso alla forza previsto dalla Carta delle Nazioni Unite spesso non si è dimostrato capace di agire alla luce dei principi contenuti nell'articolo 51 della Carta e nell'intero capo VII relativo all'azione militare deliberata dal Consiglio di sicurezza. È evidente che su questo punto nodale delle relazioni internazionali, si scontano spesso differenti punti di vista e logiche diverse. È opportuno ricordare che la storia delle Nazioni Unite ha insegnato che la loro paralisi dà luogo al riemergere di poteri suppletivi spesso accolti con ancor maggiore scetticismo da chi rifiuta un uso della forza più diffuso ed esteso. In altri casi, come quello ruandese, il rifiuto *tout court* dell'ingerenza umanitaria può generare uno stallo dalle conseguenze catastrofiche.

La soluzione del *Panel* appare assai ragionevole quando insiste sul tentativo di razionalizzare i criteri con cui dirigere il processo decisionale da parte del Consiglio di sicurezza: proporzionalità; residualità dell'intervento militare; analisi delle sue prevedibili conseguenze; gravità delle minacce; principio del giusto obiettivo. Ulteriori riflessioni devono però investire anche la speranza che una tale linea guida di intervento riformatore non sia solo giusta eticamente, ma che sia realisticamente condivisibile dai Paesi membri rappresentati in Assemblea generale e, soprattutto, dai *Permanent-five*.

Anche su questo secondo punto, dunque, è opportuno prendere atto della giusta soluzione di incanalare i criteri guida del processo decisionale senza tentare l'improbabile via della riforma dell'articolo 51 della Carta (paragrafo 192).

La più puntuale tipizzazione dei casi in cui ricorrere all'uso della forza, ancor prima che ardua da mettere a punto, appare difficilmente concretizzabile. Inoltre, il rapporto del *Panel* non nega, sul punto specifico, la centralità della riforma della composizione del Consiglio di sicurezza; essa rappresenta una questione quanto mai interdipendente da quella dell'uso della forza.

Sul piano della tutela effettiva dei diritti umani, infine, si colloca la terza sfida su cui il *Panel* fornisce risposte cui la Commissione attribuisce particolare rilievo.

Recenti contributi teorici anche provenienti dalla dottrina statunitense, si sono ampiamente diffusi sul problema della tutela dei diritti umani, dei mezzi per renderla effettiva e della diretta interdipendenza con il processo decisionale per l'adozione dei poteri sanzionatori delle Nazioni Unite e la costruzione di una responsabilità statale e sopranazionale per la sicurezza dei cittadini.

Il punto è se le Nazioni Unite possano intendersi come «la nostra agenzia per l'applicazione dei diritti», chiamata, tra l'altro, a organizzare i soccorsi e gli aiuti in presenza di crisi umanitarie.

Quando uno Stato fallisce nei confronti dei suoi cittadini si pone il quesito se debba esistere una qualche entità sopranazionale il cui obiettivo fondamentale sia di prestare loro soccorso. Come lo Stato ha il dovere di proteggere i consociati dall'essere uccisi da qualunque persona, o gruppo di persone, così si deve considerare se e in quali circostanze sia lecito un «intervento umanitario» e se le Nazioni Unite siano legittimate a conferirgli copertura giuridica e politica.

Sotto questo profilo, il rapporto del *Panel* si pone in un giusto e condivisibile contesto. L'ottica è quella del superamento della dicotomia tra principio di non ingerenza e generale responsabilità internazionale per l'inerzia contro le *gross violations* dei diritti umani (paragrafi 199 e seguenti relativi alla *mission* di protezione degli individui).

Il rapporto auspica l'emersione di una norma internazionale di tipo consuetudinario che postuli una responsabilità internazionale collettiva alla protezione dell'individuo da genocidi, pulizie etniche, eccidi di massa ed altre fattispecie tipiche (paragrafo 203, significativamente previsto nella

parte relativa all'uso della forza in reazione alle violazioni dei diritti umani).

Garante dell'effettività di quella norma dovrebbe rimanere pur sempre il Consiglio di Sicurezza in via sussidiaria qualora i Governi non siano intervenuti. La dottrina internazionalistica ha sottolineato sin dall'inizio degli anni novanta che una più effettiva tutela dei diritti umani in sede ONU si può perseguire con il duplice strumento di una nuova interpretazione degli strumenti giuridici già esistenti e, in altre occasioni, semplicemente con una corretta applicazione di regole spesso eluse o disapplicate.

Il *Panel* riserva la reazione contro le violazioni dei diritti umani in sede ONU alla decisione del Consiglio di sicurezza e pone l'accento, ancora una volta, sulla problematica trasversale del suo funzionamento. D'altra parte ipotizza che il processo decisionale sia sempre fondato su quella griglia di criteri affrontati in generale per il ricorso all'uso della forza in base alle disposizioni del capo VII della Carta delle Nazioni Unite. Ciò riapre il dibattito, tra l'altro, sulle proposte da più parti avanzate di potenziare i poteri degli organi di controllo (sul punto della Commissione sui diritti umani cfr. paragrafi 282-291).

Nel rapporto i diritti umani occupano un posto di rilievo, non solo in relazione agli aspetti istituzionali veri e propri - concernenti cioè la riforma della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite (CDU) - ma soprattutto nella loro qualità di «tematiche orizzontali», comuni all'intero spettro della riforma. I diritti umani e le connesse questioni umanitarie sono disseminati in importanti punti nodali del rapporto. In primo luogo l'attuale sistema delle Nazioni Unite è giudicato inadeguato proprio per non aver saputo evitare numerosi disastri umanitari (paragrafo 36): «Collective security institutions have proved particularly poor at meeting the challenge posed by large-scale, gross human rights abuses and genocide».

Costituisce quindi un esplicito riconoscimento della posizione privilegiata dei diritti umani l'assunzione, da parte dello *High Level Panel* (HLP), del noto concetto della responsabilità di proteggere («responsibility to protect»), fino a sancire. Come già detto, il diritto di ingerenza anche con l'uso della forza (paragrafo 203).

Altrettanto rilevante appare poi l'invito, prospettato nel rapporto, a limitare l'uso del diritto di veto da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza per non bloccare le indispensabili decisioni che quest'ultimo è chiamato ad adottare. Esso riguarda soltanto due casi, ed entrambi si riferiscono ai diritti umani (paragrafo 256): «Permanent members, [should] refrain from the use of the veto in cases of genocide and large-scale human rights abuse».

Inoltre, il rapporto, dopo aver condannato nel modo più assoluto il terrorismo, afferma che tutti gli strumenti per combatterlo debbano rimanere nell'alveo del rispetto delle libertà politiche e dei diritti umani (paragrafo 148c): «Development of better instruments for global counter-terrorism cooperation, all within a legal framework that is respectful of civil liberties and human rights» fa parte di una impostazione più generale

che colloca la salvaguardia dei diritti umani come un evidente limite all'esercizio della stessa sovranità statale.

Di particolare pregnanza appare poi la nozione di «sicurezza umana» («human security») che, presente in molte parti del testo dello HLP, rivoluziona il concetto di sicurezza come sancito dall'attuale Carta delle Nazioni Unite, nel senso che la nozione di sicurezza non è più riferita allo Stato in quanto tale, ma al cittadino con i suoi diritti inviolabili, al cui servizio lo Stato si deve porre (paragrafo 30).

Infine, a questa lista di proposte si aggiunge la nota proposta di Kofi Annan concernente l'integrazione («mainstreaming») dei diritti umani in tutta l'attività delle Nazioni Unite e dei suoi organi.

In conclusione, i saggi dello HLP sembrano aver voluto configurare i diritti umani come importanti principi regolatori o, se si vuole, come fonti di legittimità di quel mondo più sicuro («more secure world») che costituisce l'obiettivo di fondo delle loro proposte. L'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali, quindi, determina e legittima l'azione internazionale e in alcune circostanze lo stesso uso della forza; inoltre, la loro salvaguardia costituisce un dovere e nello stesso tempo un «limite» invalicabile all'attività sia interna che esterna degli Stati. Seguendo tale impostazione, l'insieme delle proposte dello HLP colloca finalmente la tutela dei diritti fondamentali al posto che le spetta tra i compiti assegnati alle Nazioni Unite dall'articolo 1 della Carta (commi 1, 2 e 3).

In tale contesto si colloca il tema della riforma della Commissione dei diritti umani.

In proposito, il rapporto (paragrafi 282 - 291), mentre apre nuove prospettive, non sempre prospetta con chiarezza le necessarie soluzioni. Ciò vale per l'idea di un «Consiglio» per i diritti umani, come pure per la proposta di far assistere la CDU da un «Advisory Panel» di quindici esperti, senza averne specificato tuttavia ruolo e funzioni.

Partendo dalla premessa che in molta parte della comunità internazionale, dell'opinione pubblica e delle Organizzazioni non governative (ONG), la necessità di una ristrutturazione volta a rafforzare la CDU serpeggia in termini più o meno chiari ormai da anni, sulle proposte di riforma si possono avanzare le seguenti considerazioni: sembra condivisibile l'idea di rendere più autorevole ed efficace l'azione di tutela dei diritti umani e quella connessa di innalzare il livello istituzionale della CDU.

Circa la composizione della CDU, se debba essere a *membership* universale (come propone il *Panel*) o ristretta (com'è attualmente); vantaggi e svantaggi di entrambe le soluzioni sono stati messi bene in risalto in varie occasioni. In realtà, i principali requisiti che un simile organo dovrebbe soddisfare (autorevolezza, rappresentatività, legittimità) sembrerebbero meglio corrispondere ad un organo a composizione universale.

Nell'esprimere la necessità di approfondire tutte le implicazioni di questa proposta anche in relazione ai rapporti funzionali con gli altri organi delle Nazioni Unite, si è consapevoli che la universalizzazione della *membership* non costituisce di per sé un rimedio a tutti i problemi di fun-

zionamento della CDU; tuttavia, tale soluzione sarebbe di gran lunga preferibile rispetto a quella di individuare eventuali «criteri di eligibilità», esalterebbe il principio secondo cui tutti i Paesi devono contribuire alla promozione e difesa dei diritti umani e consentirebbe, infine, alla CDU ed ai Governi di concentrarsi sulle questioni di sostanza relative ai diritti umani piuttosto che sulle «politiche elettorali».

Tuttavia, nell'intento di mettere d'accordo i sostenitori dell'universalità e quelli di un organo a composizione ristretta ed ottenere i vantaggi dell'uno e dell'altro modello, sembra auspicabile:

a) istituire un organo a *membership* universale (Commissione o Consiglio dei diritti umani) che si riunirebbe una o due volte all'anno;

b) prevedere, in aggiunta, un organo politico a composizione più ristretta (per esempio l'attuale Ufficio di Presidenza della CDU allargato) (*Enlarged Bureau*) debitamente riformato, composto dal Presidente della CDU e da cinque o sei rappresentanti designati (quindi non eletti) da ciascun gruppo regionale, con la funzione di garantire la continuità dell'azione in materia di diritti umani tra una sessione e l'altra della «nuova» Commissione o Consiglio. Tale proposta non è mai stata discussa, in quanto essa rappresenta in qualche modo una integrazione alle raccomandazioni dello HLP e si inserirebbe in quella fase di approfondimento delle loro implicazioni della cui necessità l'Italia e l'Unione Europea hanno sempre fatto stato e sulla quale si registra al momento unanimità di consensi fra i *partners* europei.

Inoltre, le difficoltà derivanti da una *membership* universale (vale a dire «l'assemblearismo» o comunque la «dittatura della maggioranza» numerica) potrebbero trovare un altro correttivo nella proposta dello HLP (paragrafo 288) di affidare all'Alto Commissario la preparazione di un rapporto annuale sulla situazione dei diritti umani nel mondo. Tale soluzione avrebbe tra l'altro il notevole vantaggio di offrire una piattaforma molto più solida e oggettiva, rispetto alle procedure attuali, su cui basare le discussioni e le deliberazioni della CDU (comprese le controverse risoluzioni di condanna dei Paesi violatori). Per evitare tuttavia il rischio di «esporre» troppo l'Alto Commissario in un esercizio di valutazione così delicato, il rapporto potrebbe essere preparato in collaborazione con i Comitati delle Nazioni Unite incaricati di monitorare l'osservanza delle sei principali convenzioni internazionali sui diritti umani («Treaty Bodies») e con i Relatori speciali della CDU, e sulla base delle risultanze acquisite nella loro attività da questi ultimi.

In tale prospettiva, si possono avanzare le seguenti ipotesi, meritevoli di approfondimenti da parte del Governo e del Parlamento:

a) conformemente a quanto prospettato dallo HLP, la «nuova» Commissione o Consiglio dei diritti umani a composizione universale dovrebbe essere indipendente dall'ECOSOC; approverebbe inoltre in via definitiva i propri testi, compresi quelli di nuove convenzioni internazionali;

b) insieme all'Alto Commissario, alla «nuova» Commissione o Consiglio dei diritti umani a composizione universale dovrebbe essere ri-

conosciuta la facoltà di investire il Consiglio di Sicurezza in merito a casi di gravi disastri umanitari, nonché di fare, se del caso, raccomandazioni allo stesso Consiglio di Sicurezza;

c) nell'approfondire, in particolare, la problematica relativa ai rapporti fra la «nuova» Commissione o Consiglio dei diritti umani a composizione universale e la III Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) sarebbe opportuno valutare anche l'eventualità di una soppressione di quest'ultima, tenendo presente anche i notevoli risparmi di risorse che ne deriverebbero per le Nazioni Unite e per gli Stati membri;

d) non appare invece auspicabile, come ipotizzato da alcuni, una piena separazione della nuova CDU dall'UNGA. Al contrario, la CDU dovrebbe avere con l'Assemblea generale un rapporto come da organo a competenza più ristretta rispetto all'organo, qual è l'UNGA, a valenza universale: vale a dire, una volta all'anno la CDU presenterebbe un rapporto all'Assemblea generale sull'attività svolta e sulle prospettive future; l'UNGA a sua volta dovrebbe esercitare un potere di indirizzo politico generale, tenendo conto della situazione generale delle relazioni internazionali.

Come in tutti i casi di modifiche di strutture esistenti, bisogna infine domandarsi se l'Italia e l'Unione europea possano trovare vantaggi dal tipo di multilateralismo delineato dallo HLP: un multilateralismo caratterizzato dalla notevole enfasi posta sul valore dei diritti umani e della «human security».

Premesso che la valorizzazione dei diritti umani, come giustamente rilevato dallo HLP, non significa sottovalutazione delle realtà di potere sottostanti («underlying power realities»), va sottolineato che tale valorizzazione non giunge inattesa, né è destinata a cadere nel vuoto, ma costituisce piuttosto una presa d'atto di un comune sentire, che si è fatto sempre più strada negli ultimi anni nell'opinione pubblica internazionale, e ciò – va sottolineato – soprattutto per iniziativa dell'Unione europea.

Non sembra, quindi, azzardato ipotizzare che il multilateralismo proposto dallo HLP potrebbe aprire ulteriori spazi sulla scena internazionale proprio ad attori, come l'Unione europea e, nel suo ambito, l'Italia, che lavorano già da tempo con tale tipo di strumenti (i «dialoghi» sui diritti umani con i Paesi terzi, le clausole sui diritti umani presenti ormai in quasi tutti gli accordi Unione europea ecc.) e che, pertanto, sono più abituati e più portati, rispetto ad altri attori, a muoversi in un contesto in cui va consolidandosi la prassi di combinare il potere con i principi («to combine power with principle») – è sempre lo HLP a dichiararlo – coniugando nella maniera più armonica possibile il legittimo perseguimento degli interessi con la difesa dei principi.

In conclusione, si intravede un filo rosso che attraversa il rapporto del *Panel*; esso caratterizza le linee guida ed i presupposti per la tutela della sicurezza internazionale e per la reazione alle violazioni dei diritti umani, per giungere poi a delineare il quadro di riforme strutturali, organizzative

e di funzionamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e, soprattutto, del Consiglio di Sicurezza.

b) Gli organi e le istituzioni

Nel rapporto del *Panel* il nodo del funzionamento del Consiglio di sicurezza si ripropone in tutta la sua importanza. Soprattutto vi è consapevolezza che la sua paralisi vada evitata al massimo grado. È da questi rilievi che si è andata delineando la posizione italiana.

Essa muove dall'assunto che l'aumento dei membri permanenti condurrebbe ad una ancora più marcata difficoltà nell'adozione di decisioni sui terreni delicati di cui si è detto. Le risposte alle complesse sfide che si profilano all'orizzonte del nuovo millennio vanno invece cercate fornendo una positiva soluzione alle esigenze di rappresentatività e di rilevanza degli interessi e delle responsabilità di area.

Dunque, nell'ipotesi di seggi elettivi su base regionale e nella prospettiva di lungo periodo di una rappresentanza europea in Consiglio di sicurezza, sembrano rinvenirsi gli anticorpi ai problemi di governabilità e paralisi decisionale che hanno afflitto il Consiglio di sicurezza nella storia recente.

Più in generale appare necessario perseguire un approccio inclusivo e la ricerca del più ampio consenso possibile sulle proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza, evitando ogni genere di scorciatoia nel processo di riforma che rischierebbe di spezzare la *membership* dell'Assemblea generale ponendo in pericolo efficacia e legittimazione dell'attività delle Nazioni Unite.

Nel merito delle proposte vi è un chiaro consenso della Commissione sul favore per ipotesi di riforma del Consiglio di sicurezza incentrate sull'opzione b). In primo luogo la Commissione apprezza, di tale proposta, il principio della rotazione e dell'elezione periodica di tutti i gruppi regionali.

Tuttavia, i lavori della Commissione hanno evidenziato il convincimento che, di fronte all'occasione storica rappresentata dal dibattito sulla riforma delle Nazioni Unite anche in sede di Assemblea generale, il problema della modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza non debba porre in ombra né pregiudicare altre e più generali questioni, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo della stessa Assemblea generale, del Consiglio economico e sociale e delle Agenzie.

È infatti in una attenzione globale alla credibilità ed al rapporto tra i singoli organi delle Nazioni Unite che le sfide elencate dal *Panel* potranno essere affrontate e vinte negli anni a venire.

PIANETTA, *relatore*