



IL REPORT DELL'HIGH LEVEL PANEL SULLA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE, TRANSFORMUN E IL PARADOSSO DELLA GOVERNANCE GLOBALE.

*Francesco Grillo, Simona Milio (Vision)**

In un famoso discorso del settembre dello scorso anno, il Segretario Generale aveva avvertito l'Assemblea Generale che le Nazioni Unite (NU) si trovavano di fronte ad una "fork in the road", di fronte, cioè, a un "bivio decisivo". Il "bivio" era, nelle parole di Annan, non solo per l'organizzazione che stava guidando – pericolosamente posizionata tra la possibilità di essere rilanciata e quella di diventare sempre più irrilevante – ma anche per il Mondo in bilico tra le sorti magnifiche e i rischi terribili che la globalizzazione comporterebbe.

Qual è stato il contributo dell'High Level Panel (HLP), costituito per elaborare, appunto, idee capaci di guidare le NU (e il Mondo) verso la giusta direzione del bivio? L'accelerazione che esso ha provocato è stata dell'intensità giusta? Può l'HLP essere l'inizio di quello strano ibrido tra cambiamento organizzativo e riforma istituzionale che Annan sembra cercare? Se "il report è – come dicono i suoi estensori - l'inizio, e non la fine di un processo", e allora ci si domanda, quali sono le risorse ulteriori, sia politiche che intellettuali, necessarie per attuare il nuovo disegno degli strumenti di *governance* globale?

D'accordo con quanto affermato dal Segretario Generale, Vision crede che il report abbia "soddisfatto e superato" le aspettative ed il mandato che l'HLP aveva ricevuto; ma anche che quel mandato non era, in effetti, sufficientemente forte per rispondere alle sfide. In verità, il problema è che non sufficientemente forte, anzi troppo "politicamente" isolata è l'ONU stessa, nel suo complesso, ed in particolar modo, il suo Segretario Generale, ulteriormente indebolito da attacchi personali.

È richiesta molta più energia, sia dentro che fuori i giochi diplomatici e gli stati nazionali, e il report dell'HLP può essere un utile punto di partenza solo se saremo in grado di utilizzarlo come un quadro di riferimento da connettere alle questioni istituzionali su scala globale, ma anche se saremo al tempo stesso capaci di mobilitare "segmenti" significativi di opinione pubblica internazionale.

Il più recente progetto di Vision, TransformUN, è stato sviluppato proprio con questo intento.

I risultati raggiunti

Il lavoro svolto dall'HPL porta con sé diversi risultati. I più rilevanti sono relativi alla costruzione di un numero di "definizioni" che possono diventare le fondamenta su cui costruire una più solida piattaforma legale all'interno della quale le crisi possono essere più efficacemente governate.

L'HPL ha per esempio fatto luce su tre questioni:

1. chiarendo quando il "**diritto a usare la forza**" di fronte a minacce militari è attivabile, ed ha presentato, su questa base, una possibile "soluzione" alla insensata (e costosa) battaglia

ideologica tra profeti (americani) di un unilateralismo nuovo e non sostenibile (dal punto di vista, prima di tutto finanziario) e i difensori (in gran parte europei) di un multilateralismo obsoleto;

2. introducendo la "**responsabilità di proteggere**" e, attraverso questa nozione, ha riconosciuto che i diritti dei cittadini devono essere, in alcuni casi¹, protetti prima e al di sopra della sovranità degli Stati;
3. definendo il **terrorismo** in maniera "politicamente non neutrale" e, su questa definizione, ha bandito come illegali una serie di azioni che erano state tollerate per lungo tempo, rendendole anche perseguibili o da evitare preventivamente.

Nessuna di queste affermazioni è, in effetti, completamente nuova² e alcune di esse non implicano un reale cambiamento nello statuto delle NU. In ogni caso, per quanto esse siano una "interpretazione", una "opinione legale" che sceglie tra diverse teorie, è molto importante che tali interpretazioni vengano incorporate all'interno di un documento di così alto profilo perché da questa scelta potrebbero derivare importanti conseguenze pratiche e politiche.

Un'altra rilevante innovazione è quella della *Commissione per i diritti umani* che viene promossa al rango di *Consiglio* (con una serie di cambiamenti sostanziali che accompagnano tale "promozione"). Questo elemento, insieme alla rivitalizzazione del *Consiglio Economico e Sociale*, crea, in effetti, le condizioni per la nascita di una triade (Consiglio di Sicurezza, Consiglio Economico e Sociale, Consiglio per i diritti umani) che può essere l'embrione di un vero e proprio corpo "esecutivo" delle nuove NU: capace (almeno in teoria) di presidiare progressivamente ciascuna delle tre macroaree della governance globale: 1) prevenzione di guerre, terrorismo e criminalità, 2) sviluppo di economia e welfare, 3) promozione di diritti umani e democrazia.

La maggior parte dei risultati che stiamo descrivendo è il prodotto di un aggiustamento "incrementale" del quadro di riferimento legale (di diritto internazionale) ed è, in pratica, il risultato del lavoro di giuristi.

Sembra che le NU stiano seguendo lo stesso percorso dell'UE, laddove una energia rilevante (spesso ignorata e dunque ancora più potente) verso l'integrazione è stata quella proviene da una "constituency" che non avevamo notato: la più o meno non intenzionale tendenza (qualcuno direbbe "deformazione") professionale degli esperti di "leggi tra Stati" a voler ricostruire nella realtà il quadro legislativo che essi osservano (e che spesso hanno la comprensibile tentazione di promuovere).

Un percorso questo del tutto plausibile verso la creazione di un *framework* che ha, però, bisogno di ricongiungersi (come è successo in Europa) con una leadership politica sufficientemente forte. Sotto questo punto di vista, il report dell'HLP sembra essere nella giusta direzione ed avere, anche, intercettato istanze importanti.

Infine il report ha il merito, secondo noi, di dedicare alla questione del Consiglio di Sicurezza "solo" 5 pagine su 87 e 9 su 101 "raccomandazioni". Troppo spesso lo spazio (normalmente ridotto, quasi inesistente in Italia) dedicato dai media alla riforma delle NU è stato interamente occupato dalla questione del Consiglio di Sicurezza e in particolare sulla sua composizione. Il problema della *governance globale* è ovviamente molto più vasto della "battaglia per le sedie" del Consiglio di Sicurezza e i saggi hanno giustamente deciso di prendere le distanze da questa disputa senza fine.

¹ Casi il cui perimetro verrà ad essere, su queste nuove basi legali, progressivamente allargato.

² Come ad esempio la definizione di terrorismo non inedita ed, anzi, già proposta in dodici precedenti convenzioni

Comunque, se le scelte dell'HLP sul Consiglio di Sicurezza sembrano essere quelle giuste da un punto di vista "quantitativo", il merito delle attuali proposte appare più opinabile.

Alcuni limiti

I più evidenti limiti dell'HLP riguardano le questioni più difficili del processo decisionale e, dunque, dell'equilibrio tra poteri. Le questioni, alle quali ci riferiamo di seguito, sono quelle, che avrebbero richiesto, maggiore forza.

Assemblea Generale. Il panel riconosce che l'organo ha bisogno di essere più efficace e che "la sua inefficacia nel raggiungere decisioni sulle questioni più controverse va a ledere la sua rilevanza". Comunque una "definizione" come questa non è seguita da un adeguato processo di "problem solving". Vi è una richiesta di una maggiore focalizzazione delle "agende dei lavori" per le riunioni dell'Assemblea generale e delle (numerose, da semplificare) commissioni. È difficile però che questo "suggerimento" si qualifichi come "elemento di riforma istituzionale" (fosse anche nel significato tradizionale, restrittivo del termine).

In realtà, gli "uomini saggi" preferiscono stare alla larga dalle questioni più scottanti (ed ovvie). Come quella di un'Assemblea nella quale lo stesso peso è assegnato ad Andorra e Cina a prescindere dalla dimensione. O ancora alla Svezia e alla Corea del Nord a prescindere dalla capacità assai diversa di "rappresentare" i propri cittadini.

Perché la riforma non ha almeno considerato la possibilità di introdurre il principio dei voti ponderati rispetto alla dimensione³? Perché (se accettassimo, come forse dovremmo, che le riforme ormai si fanno attraverso sperimentazione ed un processo *continuo* di *trial and errors*) non provare a proporre una sezione di raccomandazioni a più medio termine, tra le quali quella di introdurre una quota di "delegati" da attribuire ai Paesi che accettano di organizzare elezioni "ad hoc" con procedure "democratiche"⁴?

Considerazioni simili si possono fare riguardo al *Consiglio di Sicurezza (CS)*.

Sono stati proposti meccanismi alternativi per l'allargamento dell'organo a membri permanenti e semipermanenti⁵, ma niente è stato fatto per affrontare il problema più grave. Ancora una volta i sedici

³ In popolazione o di contributi (e dunque di PIL). È probabile però che (vedi precedente *position paper* di Vision) che in sede di Assemblea il criterio della popolazione sia più appropriato. Questo anche per "differenziare" (in un quadro più organico di riforme) i criteri di peso in sede di Assemblea e quelli in ambito di Consiglio (e dunque in maniera coerente con diverse "attribuzioni" dei due organi).

⁴ Dunque sottoposte ai normali meccanismi di "sorveglianza" internazionale che persino negli Stati Uniti sono stati recentemente introdotti.

⁵ A questo proposito, rimane tuttavia il dubbio che si sarebbe potuto considerare di sostituire la "scelta" dei nuovi "semi permanenti" (di "permanente" vero e proprio l'ONU, come qualsiasi altra istituzione, non dovrebbe avere più nulla) con un automatismo, un algoritmo attraverso cui l'ingresso venga determinato sulla base di criteri predeterminati – contributi e popolazione – a Stati o anche (ulteriore innovazione, a nostro avviso, necessaria) a coalizioni di Stati (vedi articolo di Vision "Una Convention per l'ONU" dello scorso anno in www.vision-forum.org).

Questo renderebbe meno drammatica (in termini di costo politico dei "primi esclusi" verso la propria opinione pubblica) la selezione e faciliterebbe, nell'ipotesi delle "coalizioni di Stati", anche l'aggregazione. Tale aggregazione potrebbe, peraltro essere su basi "regionali" (tipo UE o AU), ma anche (per avere maggiore flessibilità e geometrie variabili) sub regionale (in

esperti non hanno avuto alcun imbarazzo nel riconoscere che il CS ha un problema di “credibilità” ma, immediatamente dopo, dicono che il problema del veto non può essere toccato.

Questo è il punto più debole dell’intero rapporto che rende vulnerabile il resto dell’”impianto”, comprese alcune delle buone intuizioni che abbiamo prima commentato.

Per esempio, quando il report dice giustamente che l’Articolo 51 (“autorizzazione all’uso della forza”) è sufficiente per regolare i conflitti, allo stesso tempo propone che, invece di cimentarsi in una difficile riscrittura, dovremmo, giustamente, concentrarci sulle riforme che permettano di rendere il CS più efficace. Ma come possiamo rendere il CS più efficace se lo continuiamo a “paralizzare” con la questione del veto?

Ci chiediamo, poi, se sia proprio così vero quanto sembra suggerire il “buon senso” e che i saggi accettano in maniera così netta: è davvero impossibile modificare la situazione?

Le famose parabole del “dilemma del prigioniero” dicono il contrario. E, soprattutto, fa intuire esiti non scontati la Storia, quella che si ripete ogni volta (l’ultima con la “convenzione europea”) che si scrive o si riscrive un “contratto sociale”. La “teoria dei giochi” dice che, forse, a Francia, Russia, UK, agli altri P5 potrebbe anche “convenire” (nel senso di “presentare benefici – politici ed economici - superiori ai costi) accettare di diventare “pesci più piccoli in uno stagno più grande” (come dicono gli inglesi) o di avere un peso significativo ma non paralizzante in un organismo più influente.

Perché non proviamo a trasformare il veto in un meccanismo di voti ponderati (maggior peso ai 5 membri permanenti, minor peso ai nuovi permanenti e ai semipermanenti, ancora minor peso per gli altri membri)? Perché non riflettere senza pregiudizi ideologici sulla realtà e dunque chiedere agli Stati Uniti di farsi maggiormente carico – in maniera formale – di una certa leadership⁶?

La stessa cosa vale per il bisogno che sia l’Assemblea generale che il CS interagiscano maggiormente con la “società civile”.

Il report riconosce l’importanza di questo elemento e richiama le conclusioni di un altro panel di “eminenti persone⁷ su la relazione tra le Nazioni Unite e la Società Civile” fatto lo scorso giugno.

Su questa questione sarebbe stato utile fare qualche sforzo in più per definire un punto di vista originale e di taglio “strategico dell’HLP.

Cosa intendiamo realmente con il termine “organizzazioni della società civile” e come ci aspettiamo che le NU ne valutino la rappresentatività e le “competenze”? Perché non dovrebbero essere anche loro coinvolte, oltre che nei diversi fora di discussione⁸, nel vero processo decisionale (o almeno sulle questioni su cui la loro competenza e la loro rappresentatività è più forte) e dunque, anche, nei “voti”

un subset di Stati dell’UE ad esempio che decidessero, ad un certo punto – non si può escludere - di avere politiche estere davvero comuni) o interregionale (non si può escludere in un “mondo complesso” che Israele possa condividere la propria rappresentanza con paesi europei, ad esempio).

⁶ E perché non provare a elaborare la provocazione di Vision (ancora nostro position paper) di lasciare il veto solo agli Stati Uniti e chiedere agli USA di accettare “in cambio” che, addirittura, lo stesso Articolo 51 venga riscritto dicendo più esplicitamente che “qualsiasi azione militare deve essere approvata dal Consiglio di Sicurezza” e deve essere approvata manifestandosi le condizioni descritte dal “report”?

⁷ Peralto anche molto diverse tra di loro per *background* ed in questo senso esse costituiscono un pool di talenti particolarmente interessante per le riforme e, dunque, da continuare a valorizzare.

⁸ Quasi sempre, inevitabilmente web based.

(che è, elemento ancora fondamentale, sia dal punto di vista pratico che simbolico, per essere riconosciuti come parte del processo politico)? Perché, oltre che alla Società civile, non ipotizziamo un allargamento dell'Assemblea, ad esempio, ad altre istituzioni (le amministrazioni comunali di quelle metropoli – New York, Delhi, Londra, Roma, ..) che rappresentano quote crescente di popolazione e di economia, che già “esistono” e che a questa “società civile” sono per definizione più vicine?

La questione della portata della riforma.

La maggior parte dei “limiti” dell'HLP deriva, in realtà come detto prima, dalla natura del “mandato” che il Panel ha ricevuto, e in definitiva dalla forza politica dell'autorità “mandante”.

Il “report”, così come molti ragionamenti sul futuro delle Nazioni Unite, oscilla, tra due interpretazioni diverse, sia sul ruolo dell'organizzazione, che sullo “scope” che dovrebbe essere assegnato agli strumenti di “governance globale”.

Da una parte, la premessa del Segretario Generale che fa da apertura allo stesso report parla di “globalizzazione” che è cosa molto diversa da un “qualche coordinamento” tra Stati di fronte a crisi e indica nella crescente “interconnettività tra le diverse società che formano la famiglia umana” e nelle “opportunità che possono essere meglio sfruttate solo da nazioni che lavorano insieme”, le fondamenta del lavoro di “riforma”. Dall'altra si stabilisce, “realisticamente”, per il panel che “il suo lavoro è confinato ai campi della pace e della sicurezza ... e che esso estende la sua analisi ... ad altre questioni e istituzioni, incluso quelle economiche e sociali, solo nella misura in cui esse hanno un peso diretto sulle future minacce alla pace e alla sicurezza”.

Insomma, le NU, le riforme, il report sembrano oscillare tra ambizioni e pragmatismo⁹ e, tuttavia, alla fine vince la prudenza laddove l'intero ambiente (delle diplomazie) sembra dare per scontato ciò che scontato non è: e cioè che ci sia una contraddizione (*trade off*) tra ampiezza della riforma e sua fattibilità.

Questo, in realtà, non è altro che il risultato della “tradizione” (e della volontà politica) che ha, di fatto, limitato il potere delle NU alla risoluzione dei problemi quando questi si presentano o poco prima che essi si materializzino, e ciò ha, più o meno¹⁰, “confinato” le NU alla prevenzione delle guerre, dei genocidi, della violazione massiccia dei diritti umani, e agli aiuti allo sviluppo per le nazioni seriamente sottosviluppate¹¹.

Indubbiamente la sicurezza, la lotta contro la fame nei paesi subsahariani, le “pulizie etniche” in Congo sono tra i problemi che più drammaticamente impongono obblighi morali a tutti.

Tuttavia, possiamo davvero accettare che le altre grandi e numerose questioni della “globalizzazione” (dal “ridisegno delle politiche di tassazione e di cittadinanza in un mondo interconnesso” alla definitiva sconfitta di malattie come il cancro, dalla “protezione dei piccoli risparmiatori nel mercato finanziario globale” alla “ristrutturazione dell'industria dell'energia e dei trasporti”), che gli effetti della globalizzazione stessa sui cittadini dei Paesi più sviluppati, siano lasciate senza governo? O almeno fuori dal dibattito sulla riforma delle NU?

⁹ Cosa non molto diversa succede per l'Europa, laddove tuttavia una maggiore visibilità politica ha tradotto la “contraddizione” tra “visioni” e “spirito pratico” ha generato una sorta di spontaneo ibrido che costituisce una delle innovazioni più interessanti al concetto stesso di “governo”.

¹⁰ In realtà così non è, perché le “agenzie” della galassia NU raggiungono poi tutti i temi. E, tuttavia, il mainstream (evidente quando si parla di riforme) sembra assumere per l'ONU un ruolo ancora fortemente concentrato sulle “sciagure”.

¹¹ Ciò è, ancora più vero, da un punto di vista simbolico e dell'immaginario collettivo. È sintomatico di questo “ruolo” il fatto che alcuni dei più recenti articoli sulla riforma siano stati pubblicati dall'*Economist* nella sezione “Africa”.

Rispetto alla portata della riforma noi identifichiamo quattro problemi nel limitare la riflessione strategica alla “pace e sicurezza”:

1. la riforma (e con essa le istituzioni riformate) perde, in questa maniera, “per strada” circa la metà delle questioni (e le istituzioni da riformare metà del potere) da affrontare, visto che normalmente ogni minaccia è legata almeno a una opportunità della stessa intensità e di opposta direzione e che richiede ancora “un’azione collettiva” (o un “coordinamento” a livello globale come nel caso delle NU) per essere realizzata;
2. un esercizio di “problem solving” focalizzato unicamente sulle minacce tende a produrre soluzioni “avverse al rischio”¹²; e
3. un approccio del genere, infine, tende ad essere “sintomatico”¹³, reattivo ai problemi solo quando questi si presentano e, cosa ancora peggiore, guidati da priorità stabilite dai mezzi di comunicazione di massa; infine
4. è più difficile, forse impossibile, “vendere” alle opinioni pubbliche (in particolar modo quelle occidentali che hanno maggior potenziale di mobilitazione) istituzioni “a sovranità così fortemente limitata” e convincerle dell’importanza delle riforme¹⁴.

Una limitazione di questo genere è ancor meno comprensibile se consideriamo che:

1. le NU stanno già lavorando sul “progresso” (si pensi alla regolamentazione di Internet con l’iniziativa delle NU che compete con quella di ICANN) e, di regola, non hanno, in realtà, un approccio di tipo “sintomatico” (si pensi, per fare giusto un esempio, al lavoro che l’OMS fa sul policy advice per la modernizzazione di tutti i sistemi sanitari);
2. anche se le istituzioni internazionali nascessero o fossero nate per “sicurezza”, non è vietato che (attraverso la competizione con altre “istituzioni”) esse possano crescere verso propositi più vasti (così come l’Unione Europea nata per evitare la guerra e trasformata in un mercato unico con una unica moneta), e
3. lo stesso HLP report mostra la chiara tendenza ad andare oltre la sicurezza e riconoscere che non esiste una vera distinzione tra minacce “hard” (sicurezza) e minacce “soft” (mancanza di sviluppo).

In ogni caso, i risultati, i limiti, la portata del lavoro dei saggi sono probabilmente spiegati dalla natura di processi di riforma come quelli che l’HLP (o, in un diverso contesto, la Convenzione europea) propone.

In realtà, la domanda ancora più fondamentale che dobbiamo probabilmente farci è: può un cambiamento così vasto (“manageriale” e istituzionale) in una organizzazione così complessa essere avviato e sviluppato internamente? Con le sole energie intellettuali e politiche che si possono trovare negli ambienti delle diplomazie, dei governi, delle stesse NGOs più vicine all’ONU?

¹² Consideriamo, per esempio, cosa tendenzialmente succede se parlassimo unicamente di terrorismo e di “criminalità organizzata”. Possiamo, senz’altro, accettare il punto di vista che una organizzazione come Al Qaeda (o come certe nuove “mafie”) senza Internet non potrebbe neppure esistere; non parlando, però, delle opportunità, le raccomandazioni formulate rischierebbero di “pendere” tendenzialmente verso la limitazione dell’uso delle tecnologie e verso una forte regolamentazione di Internet.

¹³ Del resto una carenza di sistematicità, nell’ambiente NU, viene dimostrata dalla creazione di organismi ad hoc (Tribunali Criminali Internazionali appositamente creati per perseguire reati, in particolari Stati in specifici periodi) che rispondono ad “emergenze”, e, forse, diminuiscono l’efficienza complessiva dell’organizzazione.

¹⁴ Ancora più difficile il “coinvolgimento” diventa quando, peraltro, il confine è tale per cui l’Istituzione diventa “dedicata” a “salvare l’Umanità dall’Inferno” (come sostenne uno dei primi Segretari Generali) e, specialmente, laddove si volesse riconnettere a quelle Istituzioni generazioni che dell’“inferno” non hanno memoria.

Politologi e storici, la “teoria” del management e quella dei “sistemi complessi” dicono che una “proposizione di valore” così costruita (riforma incrementale dentro un contesto rivoluzionario) è impossibile. È un paradosso che l’establishment della *global governance* conosca molto bene e che non sa come “risolvere”.

Questo è probabilmente il motivo per cui le raccomandazioni conclusive del report dell’HLP ribadiscono ripetutamente agli stati nazionali che il documento è “l’inizio e non la fine di un processo” e che c’è bisogno di maggiori energie e maggiore leadership.

Ecco perché TransformUN è il progetto più importante di Vision: perché per l’attuazione di un processo così complesso è cruciale trovare e valorizzare altre idee (anche, tra di loro, “alternative”, da sperimentare in parallelo o da attivare in diversi momenti), mobilitare altre istituzioni a livello globale (a partire da quelle *Bretton Woods*), regionale (UE) e subnazionale (le grandi Amministrazioni Comunali), coinvolgere nel dibattito nuovi segmenti di opinione pubblica (ad esempio, quella classe giovane, “mobile” di cui Vision è “rappresentazione”) e intere società (a partire da quella americana) che non possono essere considerati una variabile esterna del processo.

L’obiettivo di TransformUN è la creazione di una piattaforma di think tank capace di operare su scala globale, articolata per aree di policy (dove lo sforzo maggiore sarà quello di connettere diverse questioni – ad esempio, “diritti umani”, “regolamentazione di Internet”, “terrorismo e polizia globale” – alle problematiche istituzionali) con lo scopo finale di una “San Francisco II”¹⁵ che possa riconnettere l’energia di segmenti lontanissimi dall’ONU e sempre più lontani dalla “politica”, al mainstream delle decisioni da prendere nei prossimi anni.

Ti è piaciuto l’articolo?

[Scrivi a Vision](#)

**Francesco Grillo e Simona Milio sono rispettivamente direttore e senior researcher di Vision. Entrambi sono PhD students presso la London School of Economics.*

¹⁵ In onore della città in cui nacquero le Nazioni Unite nel 1945.