

Volontari e terzo mondo



Una nuova governance
per il bene comune oggi

Sommario

Una nuova governance per il bene comune oggi

PRIMO PIANO	<i>Introduzione</i> <i>Sergio Marelli</i>	3
	Una nuova governance per il bene comune oggi <i>Documento di posizione FOCSIV</i>	9
DOSSIER	Quod barbari non fecerunt, fecerunt Barberini L'assalto all'edificio dei Diritti Umani <i>Antonio Papisca</i>	33
	La riforma delle Nazioni Unite ed il loro ruolo nel settore dello Sviluppo nel quadro della Global Governance <i>Natalia Quintavalle e David Rinaldi</i>	45
DOCUMENTI	Un'introduzione alla Global Governance alla luce della Dottrina Sociale della Chiesa <i>Documento di posizione FOCSIV/CIDSE</i>	53
	Inserire i Diritti Umani nella Politica Internazionale <i>Rapporto del seminario organizzato dalla CIDSE in collaborazione con il Centro Gesuita per la Riflessione Teologica</i>	73
	Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle Nazioni Unite <i>3° Commissione Permanente Senato della Repubblica, 25° seduta</i>	163

Sergio Marelli*

Introduzione

Nel 2007 si celebra il 40° anniversario della *Populorum Progressio*, l'Enciclica di Paolo VI il cui messaggio è estremamente attuale nella sua analisi degli squilibri Nord-Sud: *"nell'attuale sistema economico mondiale finisce che i poveri restano sempre più poveri, mentre i ricchi diventano sempre più ricchi... Non si condanneranno mai abbastanza simili abusi"*¹. Dopo 40 anni il messaggio di Paolo VI conferma il suo carattere profetico: l'ordine economico e politico internazionale sta attraversando una profonda crisi; assistiamo ad un momento storico in cui i conflitti, le violenze e le ingiustizie hanno per protagonisti i più poveri della Terra, ponendo così in discussione il solenne principio della Dottrina Sociale della Chiesa secondo cui la dignità di ogni essere umano deve guidare le azioni degli uomini a partire dalle relazioni interpersonali caratterizzate da prossimità ed immediatezza a quelle mediate dalla politica, dall'economia e dal diritto; dalle relazioni tra comunità o gruppi ai rapporti tra i popoli e le nazioni.

Questo numero di Volontari e Terzo Mondo vuole essere uno spunto per la riflessione sulle tematiche inerenti alla *governance* mondiale in relazione al bene comune, in occasione anche del centenario delle Settimane Sociali della Chiesa Cattolica il cui tema è proprio *"Il bene comune oggi: un impegno che viene da lontano"*. Una nuova *governance* per il bene comune oggi significa orientare le scelte politiche verso un progetto di democrazia, facendo leva sul solidarismo e sulla cooperazione; ricordando la difesa dei diritti al richiamo dei doveri; salvaguardando il primato della persona e del lavoro umano nei processi produttivi; ribadendo la necessità di ispirare l'azione dei singoli e delle comunità ai valori morali; ricordando che l'economia è al servizio dell'uomo e che deve sempre valere il principio dell'opzione preferenziale per i poveri.

L'approccio di Volontari nel mondo-FOCSIV verso la globalizzazione non è mai stato di preclusione, ma piuttosto di con-

* Direttore Generale Volontari nel mondo - FOCSIV

¹ Paolo VI, *Populorum Progressio*, 26

statazione del suo essere un dato di fatto che oggi caratterizza la nostra situazione e con il quale bisogna fare i conti; senza però, al tempo stesso, avere mai lesinato le critiche ad alcuni suoi effetti indotti o, per meglio dire, effetti non governati. Il nostro punto di vista, quello di un'organizzazione che lavora prioritariamente sul versante della lotta alla povertà e dell'affermazione della giustizia sociale e dell'universalità dei diritti umani, è chiaro: se non si porranno alcuni urgenti ed efficaci rimedi, la globalizzazione – così com'è, priva, in alcune sue parti, di una *governance* efficace – continuerà a creare anche delle distorsioni e delle ripercussioni alquanto negative, in particolare, sulle popolazioni più povere e sulle fasce sociali più emarginate del nostro pianeta.

L'ultimo rapporto presentato dall'UNDP, in occasione della *mid-term review* (revisione di metà termine) degli Obiettivi del Millennio ha, in qualche modo, confermato questo. Sebbene alcuni risultati positivi siano stati ottenuti, nei sette anni che hanno visto i Governi e le istituzioni multilaterali impegnati nel raggiungimento di questi obiettivi, restano alcuni dati che suscitano grande preoccupazione. Oltre alla permanenza di un numero troppo alto, esorbitante, di persone ai margini dei percorsi di sviluppo e di crescita economica e sociale – circa 1-2 miliardi di persone, a seconda degli indicatori che si vogliono utilizzare, al confine o addirittura dentro l'area di estrema povertà – c'è un decremento dei consumi per quanto riguarda le popolazioni povere.

L'utilizzo dei soli parametri economici anche per misurare il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio sarebbe un campanello d'allarme circa la non comprensione delle strategie da mettere in atto e delle finalità da perseguire per una reale misurazione di quanto fino ad oggi acquisito in termini di risultati dall'impegno solenne assunto nel 2000 da tutti i Governi del mondo. Un tale approccio, infatti, porrebbe una delle questioni centrali: la redistribuzione delle ricchezze.

Anche ammettendo che, come è indicato dai principali parametri macroeconomici utilizzati nella maggior parte dei rapporti e delle valutazioni condotte dalle istituzioni internazionali, soprattutto quelle di natura finanziaria, ci siano una crescita ed uno sviluppo e, quindi, per certi versi, un risultato positivo delle applicazioni della globalizzazione a livello economico internazionale e mondiale, le ricadute sono distribuite in maniera ingiusta e sicuramente non a beneficio di tutte le popolazioni sul piano internazionale, così come non di tutti i cittadini se considerato il livello nazionale.

Questa esigenza è stata sancita dalle Nazioni Unite con l'ottavo Obiettivo di Sviluppo del Millennio: *sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo*, presupposto fondamentale per il raggiungimento degli standard internazionali richiesti per poter condurre una vita dignitosa. In particolare, le azioni dei Governi devono essere orientate a garantire dei servizi sociali di base

come la sanità di base, i programmi nutrizionali, sostegno alle attività generatrici di reddito nelle aree più povere, e soprattutto l'istruzione primaria garantita a tutti i bambini e le bambine del mondo.

Un secondo dato, forse ancora più preoccupante e allarmante, è la recrudescenza dell'utilizzo della forza e, quindi, dei conflitti armati che si sono accesi negli ultimi anni. La questione della *governance* nacque proprio all'indomani del secondo conflitto mondiale, dandosi come obiettivo principale e prioritario la creazione di organizzazioni ed istituzioni multinazionali, proprio per garantire il non ripetersi di conflitti armati e di guerre sul nostro pianeta. Il fatto che, negli ultimi anni, ci sia stata una recrudescenza e, per certi versi, un aumento della violenza ed, in particolare, dei conflitti armati, è un secondo campanello di allarme, il quale ci fa dire che occorrono delle misure efficaci ed urgenti per «raddrizzare» ovvero per rendere maggiormente efficace la *governance* di questa situazione globalizzata.

Un terzo indicatore riguarda i fenomeni legati ai cambiamenti e ai mutamenti climatici e, quindi, alla discussione, alla riflessione e alla preoccupazione legate alla sostenibilità ambientale ed alla vivibilità di questo modello di sviluppo.

Per certi versi, si tratta anche di capire in che maniera questa globalizzazione e questo modello di sviluppo possano e riescano a tendere verso una salvaguardia dei beni comuni e, quindi, ancora una volta, ad un'equa distribuzione dei benefici e della possibilità di godere di questi ultimi da parte di tutti gli abitanti – di tutte le popolazioni, di tutti gli uomini e le donne – del pianeta, di tutta l'umanità.

Ciò premesso, anche al fine di mantenere quel carattere positivo che consideriamo essenziale affiancare alla critica e denuncia, riteniamo oggi quattro gli obiettivi prioritari che la comunità internazionale dovrebbe porsi per garantire una *governance* mondiale efficace.

Il primo è la necessità di un'equa redistribuzione della ricchezza. Il secondo è l'eguale distribuzione dei poteri nell'ambito dei percorsi decisionali della politica globale. Il terzo consiste nel tutelare, garantire e preservare i beni pubblici globali, e soprattutto nel garantire i benefici che da essi derivano a tutte le popolazioni del pianeta. Infine, il quarto obiettivo – che al tempo stesso è anche uno strumento – consiste nel garantire una partecipazione crescente del numero delle popolazioni nella composizione e nella costruzione della politica globale e, quindi, della *governance* della globalizzazione di oggi.

L'origine delle istituzioni che la comunità internazionale si è voluta dare per governare il processo d'interdipendenza e di globalizzazione si può sicuramente far risalire all'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, all'indomani della Seconda guerra mondiale.

Tutte le scuole di pensiero concordano sul fatto che qualunque forma di potere e di governo – in senso lato – non possa

costituirsì e legittimarsi che sulla possibilità di controllare, disporre e decidere di tre leve, che ne sono le parti costitutive: la leva economica, quella militare e quella giudiziaria.

Sessant'anni fa, ovvero alla sua costituzione, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, di fatto, non è stata dotata, per volere degli allora leader decisionali della comunità internazionale, di nessuno di questi tre poteri. Oggi questa diventa la questione centrale sulla quale riflettere.

Le Nazioni Unite non sono dotate di un potere economico, dovendo esse dipendere dalle imprevedibili evoluzioni della volontà degli Stati membri di conferire alle Nazioni Unite le risorse economiche necessarie per un loro adeguato funzionamento. Inoltre, l'ONU non è stata dotata di un potere militare, vale a dire della possibilità di esercitare una politica autonoma di sicurezza perché, sebbene dotata di forze militari (i caschi blu), queste dipendono unicamente, ancora una volta, dalla volontà e dalla disponibilità degli Stati membri di fornire gli effettivi necessari, per poi raggiungere la finalità e svolgere il ruolo che le è stato affidato: prevenire l'insorgenza di conflitti ed intervenire nelle situazioni di crisi a livello internazionale.

L'ONU, infine, non è stata dotata di un potere giudiziario ovvero di un potere sanzionatorio. Questa è una delle questioni principali e prioritarie, rispetto all'oggettiva impossibilità di intervento delle Nazioni Unite in alcune situazioni. È fin troppo evidente che, senza un potere sanzionatorio, l'efficacia dell'intervento di quest'istituzione sovranazionale è ridotta, in molti casi, a mera teoria.

È chiaro che qualunque tipo di governo fonda su queste leve la propria capacità di esercitare la *governance*. L'istituzione «madre», per così dire, voluta dalla comunità internazionale, invece, è stata istituita ma, al tempo stesso, non è stata pienamente dotata di questi tre poteri.

Ancora oggi, dopo sessant'anni di esperienza di queste istituzioni internazionali, si pongono due questioni. La prima è relativa alla cessione di sovranità, vale a dire quanto, per garantire una *governance* efficace da parte delle istituzioni internazionali, gli Stati membri, gli Stati sovrani debbano cedere – e fino a che punto – la propria sovranità.

Una seconda questione – accentuatasi sempre più nel corso di questi sessant'anni di sviluppo delle istituzioni di *governance* internazionali – riguarda la constatazione di come oggi ci sia una fortissima prevalenza delle istituzioni di *governance* finanziaria ed economica rispetto a quelle di *governance* politica. Come esempio di questa nostra affermazione, noi continuiamo a citare la palese, evidente differenza di funzionamento – e anche la palese differenza in termini di risultati e di efficacia – che si riscontra confrontando gli interventi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con gli interventi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Non è un caso che quest'ultima, appunto perché dotata –

forse unica istituzione internazionale sovranazionale – del potere sanzionatorio, dimostri, oggigiorno, un'efficacia di intervento decisamente superiore rispetto a quella delle altre istituzioni internazionali. Insomma, la possibilità dell'Organizzazione Mondiale del Commercio di intervenire, anche con sanzioni, a volte pesanti, fa sì che le regole di *governance* del WTO – stabilite entro l'ambito del commercio internazionale – siano rispettate o che, in caso ciò non avvenga, chi non le rispetta venga sanzionato e, quindi, ricondotto all'osservanza di tali regole.

Una terza questione che ci sembra altrettanto importante è che, senza una decisione proattiva da parte della comunità internazionale o, comunque, senza un percorso democratico e partecipativo per l'assunzione delle decisioni, siamo oggi di fronte ad un'estensione dei mandati originari di alcune istituzioni sovranazionali. Questo fa sì che ci sia una travalicazione dei fini che erano stati loro originariamente assegnati. Ci riferiamo, in particolare, ancora una volta, alle istituzioni sovranazionali di origine economica e finanziaria: il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale che, avendo cessato di essere due semplici strumenti della politica di *governance* internazionale, assurgono oggi ad essere sempre di più i veri soggetti decisionali o decisivi della politica e della *governance* internazionale.

Essi sono oggi, e diventano sempre più, i soggetti che determinano, per esempio, la politica di sviluppo e, in alcuni casi, la politica di lotta contro l'estrema povertà a livello mondiale. Lo fanno, inoltre, mettendo in atto ancora una volta un potere – anche se non sancito, di fatto molto efficace – sanzionatorio ovvero un potere d'indirizzo molto forte, nei confronti, in particolare, dei Paesi in via di sviluppo.

Ancorché in assenza di codificazione di questo potere, è fin troppo chiaro che il legame tra gli strumenti e le politiche finanziarie sviluppate da queste istituzioni ha una ricaduta e una capacità di indirizzo e di orientamento – a volte pesante – delle scelte politiche e di *governance* degli Stati, dei Paesi in via di sviluppo e, addirittura, delle scelte fatte a livello politico da parte della comunità internazionale.

È necessario un forte riorientamento delle organizzazioni sovranazionali verso una maggiore democrazia e verso una maggior partecipazione. Una maggiore democrazia per quanto riguarda la redistribuzione dei poteri decisionali tra gli Stati, all'interno delle istituzioni sovranazionali; e una maggiore democrazia partecipativa, una maggiore partecipazione, per quanto attiene il coinvolgimento delle rappresentanze della società civile nei percorsi decisionali delle politiche di *governance* di queste istituzioni sovranazionali.

La partecipazione della società civile è non solo utile ed opportuna per la costruzione di politiche, per così dire, sostenibili, ma anche e soprattutto per la loro attuazione a livello pratico, sul campo. A questo livello, in questi nostri cinquant'anni di esperienza, abbiamo constatato il fatto che solo attraverso un

coinvolgimento e una partecipazione della società civile le decisioni della politica internazionale possono poi trovare una loro coerenza ed una loro applicazione. Abbiamo chiesto di ragionare su un sistema «bicamerale» dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con una camera riservata ai governi ed una seconda che riconduca all'etimologia di questa istituzione internazionale: si è voluta un'organizzazione delle Nazioni Unite, non un'istituzione sovranazionale dei Governi di turno di quei Paesi. Una delle richieste che noi portiamo avanti è, dunque, un modello bicamerale, con una «seconda Camera» dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dentro la quale i Parlamenti e la società civile possano esplicitare il loro ruolo di co-protagonisti e di soggetti di *governance* internazionale.

Ricordiamo, a questo proposito, un passaggio fondamentale avvenuto lo scorso anno, e che oggi ci sembra un po' dimenticato, sottovalutato e sicuramente non applicato. Il nostro Paese è uno degli Stati che ha ratificato la bozza della Costituzione dell'Unione Europea. Ebbene, una delle grandi novità di questo testo è proprio la considerazione del fatto che, un modello di democrazia evoluta ed adattata ai nostri tempi, preveda il completamento degli organi di *governance* – oltre a quelli costituiti dalle democrazie elettive – proprio mediante la democrazia partecipativa.

Fondamentalmente, quello che noi diciamo e su cui cerchiamo di applicarci è come riuscire ad estendere la pace – che noi consideriamo il diritto fondamentale per eccellenza – a tutti i popoli, a tutte le popolazioni e a tutte le persone del pianeta. Noi pensiamo che questa sia la grande sfida, perché era la grande sfida originaria dell'epoca in cui si sono volute le Nazioni Unite. Per garantire la sicurezza e la pace è fondamentale, a nostro modo di vedere, agire con organi efficaci di *global governance* e di *governance* internazionale. Siamo convinti che ciò si possa costruire solamente percorrendo la strada del multilateralismo. Questa è la nostra ferma convinzione, all'interno della quale noi abbiamo sempre cercato di tenere uno stile critico, che si misura con le proposte e con le difficoltà di trovare delle soluzioni concrete e fattibili, capaci di portare a dei miglioramenti progressivi, senza attendere l'avvento di una rivoluzione, che noi pensiamo non si possa costruire, se non giorno dopo giorno.

Una nuova *governance* per il bene comune oggi

Documento di posizione FOCSIV

Indice degli argomenti:

1. Globalizzazione e situazione nel mondo
2. Che cos'è la *global governance*?
3. La Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica e la *global governance*
4. I requisiti di una nuova Global Governance
5. Gli obiettivi "globali" di una nuova Global Governance
6. Le istituzioni internazionali e regionali della *global governance*: prospettive di riforma
 - 6.1 Nazioni Unite (ONU)
 - 6.2 Fondo Monetario Internazionale (IMF) e Banca Mondiale (BM)
 - 6.3 Proposte per la cancellazione del debito dei Paesi poveri
 - 6.4 Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO)
 - 6.5 L'Unione Europea
 - 6.6 Il G8
7. Il ruolo della società civile
8. Il settore privato
9. Conclusioni

In questo documento Volontari nel mondo-FOCSIV esprime la sua visione sulla *global governance* che a nostro avviso deve essere limpida, responsabile, democratica e protesa allo sviluppo.

Nel documento abbiamo cercato di applicare i nostri principi etici alle questioni di *global governance*, ispirandoci alla Dottrina Sociale della Chiesa. Tuttavia, è bene sottolineare come nessuna tradizione religiosa "è migliore di un'altra" o arriva ad offrire una visione assoluta delle cose. È soltanto nella ricchezza e nella diversità delle tradizioni religiose, culturali e di fede che può ostentarsi un approccio alla *global governance* che abbia l'o-

biiettivo dello sviluppo umano e sostenibile.

La distribuzione disuguale del potere all'interno delle strutture attuali di *global governance* continua a rimanere la nostra principale sfida.

Obiettivo di questo lavoro di promozione dello sviluppo e della giustizia sociale risiede nel fatto che noi vogliamo rafforzare la società civile per ottenere una *global governance* "protesa al cambiamento" a cominciare dal livello locale al livello nazionale, per arrivare poi al livello mondiale.

1. Globalizzazione e situazione nel mondo

Che cos'è
la globalizzazione?

La globalizzazione è un dato di fatto. Inutile, per certi versi dannoso, opporsi ad essa quasi non si volessero riconoscere anche alcuni effetti positivi da essa indotti. Ciononostante, non si può prescindere dal constatare che è un fenomeno circoscritto sia nei confronti delle persone – in quanto solo alcuni sono integrati in questo processo – sia per quanto attiene gli ambiti – lo è ad esempio per la finanza e l'economia, non di certo per la libera circolazione delle risorse umane e nemmeno paradossalmente per le telecomunicazioni che interessano solo le persone che beneficiano di un "determinato livello di sviluppo tecnologico".

Negli ultimi decenni, gli sviluppi più importanti nell'ambiente macroeconomico mondiale sono stati la crescente liberalizzazione dei commerci e dei mercati finanziari internazionali, l'imponente predominio delle multinazionali e il ruolo sempre più centrale svolto dalle istituzioni di Bretton Woods, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale (BM e FMI), e più di recente dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

Tuttavia, esistono evidenti lacune in questo sistema di governance globale dominata da BM e FMI, dall'OMC e dalle multinazionali.

Lacune nel sistema di
governance globale

Il nostro punto di partenza è che il mondo è caratterizzato da forti disuguaglianze di potere, di ricchezza, di reddito e di benessere sociale tra le nazioni e i popoli.

Lo stato di attuazione
degli Obiettivi
di Sviluppo
del Millennio

Il rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals, MDGs) pubblicato dall'UNDP in occasione del Mid Term Review¹, ci dice che sono stati realizzati "chiari progressi" verso l'attuazione degli MDGs, ma "il loro successo finale resta ancora incerto". Su molti degli obiettivi i progressi sono minimi, ma su tutti le conclusioni dell'UNDP convergono nel dire che non verranno raggiunti senza una radicale inversione di rotta.

¹ Il 7 luglio del 2007 segna la metà del percorso verso il 2015, data fissata per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

I Conflitti armati e le loro cause

I dati confermano queste conclusioni: se nel 1990 c'erano 1.250 milioni di persone in condizioni di povertà estrema, nel 2005 sono 980 milioni. Allo stesso tempo però, il consumo dei più poveri è crollato dal 4,6 al 3,9 per cento del totale dei consumi e il continente più lontano dal raggiungimento degli Obiettivi rimane l'Africa, in particolare l'Africa sub-sahariana.

Gli anni '90 hanno visto solo tre conflitti armati configurati secondo il classico schema della guerra fra stati (Iraq-Kuwait, India-Pakistan, Etiopia-Eritrea); nello stesso periodo, 57 guerre sono state combattute sul suolo di 45 paesi. A questi, oggi si aggiunge l'invasione dell'Iraq da parte delle truppe anglo-americane².

La maggior parte di questi conflitti, anche se di natura prevalentemente etnica, linguistica o interreligiosa, sono stati, scatenati o rinfocolati a causa di fattori economici e geopolitici che hanno un'origine esterna al luogo del conflitto. Risorse naturali preziose o strategiche, come il petrolio, sono spesso il fattore principale di esplosione di un conflitto. E lo stesso avviene per la povertà, che porta Julius Nyrere, ex Presidente della Tanzania, a dichiarare che "la povertà è come un barile di polvere che attende solo un fiammifero".

Il riscaldamento del pianeta

Il riscaldamento del pianeta è un'altra conseguenza degli schemi di consumo e di attività umane, soprattutto dei Paesi sviluppati. Il surriscaldamento del pianeta è ormai considerato responsabile del numero crescente di cataclismi oltre a comportare una riduzione di rendimenti agricoli nella maggior parte dei Paesi tropicali o subtropicali.

La comunità internazionale non prende nessuna vera misura per contrastare seriamente questi fenomeni ambientali.

2. Che cos'è la global governance?

Tutti i problemi e le minacce descritte hanno un punto in comune: le si può affrontare in modo adeguato solo con un'azione globale e coordinata. L'insieme delle relazioni internazionali generate dal commercio, dalla finanza e dai progressi tecnologici fanno in modo che nessun Paese possa permettersi di ignorare la sfera internazionale né agire nell'isolamento. Allora capire la *global governance* ci aiuta a comprendere le forze che determinano i processi internazionali per poter capire come riformarle o trasformarle al meglio affinché testimonino i principi e valori che noi condividiamo.

Le cinque particolarità che caratterizzano i processi di *global governance* attuali sono:

1. In primo luogo, la *global governance* è caratterizzata dall'as-

Le 5 caratteristiche dei processi di global governance odierni

² "Guerre alla finestra. Conflitti dimenticati, guerre infinite, terrorismo internazionale" (Il Mulino, 2005), Caritas Italiana.

I) Assenza di uno Stato mondiale

senza di un governo mondiale o di uno "Stato mondiale". Un tale Stato non è né realista, né auspicabile, almeno fino adesso, perché una super-autorità di tale spessore sarebbe al di là della legittimità democratica e sarebbe troppo lontana dai problemi quotidiani dell'uomo qualunque. La sfida consiste, dunque, a provare di governare il mondo senza il governo mondiale. La *global governance*, per conto suo, si articola intorno a diverse forme e livelli di coordinamento, di cooperazione e di scelte collettive sul piano internazionale. Sono le organizzazioni internazionali che esercitano questa funzione di coordinamento e che contribuiscono alla formazione di idee globali. Le trattative internazionali rispecchiano questa volontà di cooperazione che si traduce in sistemi di norme da rispettare e sanzioni, in virtù delle quali gli Stati assumono degli impegni che li portano ad affrontare i problemi comuni. Questi sistemi – i processi di negoziazione e le istituzioni che li conducono a buon fine – sono considerati come gli elementi di base di una "governance senza governo". Coscienti che ne va del proprio interesse, perfino i poteri egemonici concorrono a questi regimi per poter regolamentare delle materie che sfuggono al loro controllo nazionale.

II) Limitazione della sovranità statale

2. In secondo luogo, ciò che caratterizza il processo di *global governance*, è la presa di coscienza del fatto che una vera cooperazione passa attraverso la **limitazione o la cessione di una parte di sovranità degli Stati**. Costretti a cooperare, perfino le grandi potenze devono accettare una limitazione della propria sovranità. La loro attitudine a raggiungere gli obiettivi nazionali è di conseguenza ridotta? Questo dipende dal Paese e dalla natura di cooperazione. L'Unione Europea è indubbiamente l'esempio più positivo di una sovranità "condivisa" nella quale l'azione congiunta ed il rafforzamento delle capacità di risoluzione dei problemi sono vantaggiosi per tutti. La *global governance*, fondata su un sistema interrelazionale vicino a quello del quadro mondiale, prova che il significato tradizionale della sovranità nazionale, già eroso dalla globalizzazione economica, è diventato la reliquia anacronistica di un modello di relazioni internazionali superato dai tempi, basato soltanto sul concetto di Stato-nazione.

III) La glocalisation

3. In terzo luogo, la *global governance* si caratterizza dalla formazione continua di raggruppamenti politici ed economici globali che caratterizzano il "mondo multipolare" e che si accompagna ad un processo di regionalizzazione che si intensifica sotto la pressione della globalizzazione. L'emergenza simultanea della globalizzazione, della regionalizzazione e della localizzazione ("la glocalisation") è una delle tendenze di sviluppo della società e della politica globale. Tutte le regioni del mondo diventano progressivamente delle zone di cooperazione e di integrazione. La *global governance* può contare su queste aree regionali di cooperazione e farne la sua ossatura organizzativa, poiché anche in un contesto globale, il princi-

IV) Coinvolgimento di diversi attori

pio di sussidiarietà conserva tutto il suo significato e può evitare la creazione di strutture amministrative e burocratiche costose ed inefficaci. Questo principio si applica anche alle strutture ed ai sistemi che si situano al livello degli Stati-nazione: una nuova architettura finanziaria, per esempio, non servirà a niente se i sistemi bancari nazionali non funzionano correttamente. **In breve, la *global governance* ha bisogno di sottostrutture stabili.**

V) Rilevanza degli Stati-nazione

4. In quarto luogo, la *global governance* si caratterizza per il fatto che non si limita ai soli governi ed organizzazioni internazionali, strumenti della "comunità internazionale composta da Stati". Va oltre numerosi settori coinvolgendo il settore privato ed il settore pubblico, i governi nazionali, le società transnazionali e le istituzioni internazionali. La Commissione delle Nazioni Unite sulla *global governance* (CGM) prevede un multilateralismo organizzato sul piano nazionale ma sottolinea come "la *global governance* è composta da un grande numero di attori: si tratta di persone che agiscono insieme in modo formale o informale, secondo schemi comunitari o nazionali, settoriali o intersettoriali, tramite istituzioni non governative e movimenti di cittadini, e contemporaneamente su un piano nazionale ed internazionale...". Tra questi attori globali figurano le società transnazionali, i cui mezzi finanziari superano a volte il prodotto nazionale di molti Paesi in via di sviluppo, come anche le reti organizzate della società civile, di cui fanno parte le organizzazioni non governative di sviluppo.

5. Ultima caratteristica, la tensione persistente che questi processi hanno generato nel rapporto tra governi nazionali e autorità internazionali. Nel momento in cui perdono una parte della loro autonomia in diversi settori politici, gli Stati-nazione rimangono i soli a poter prendere delle decisioni ufficiali. È per tale motivo che sono considerati i pilastri dell'architettura della *global governance*. È prematuro parlare "della fine dello Stato-nazione". Tuttavia lo Stato non può essere considerato il risolutore di tutti i problemi e il responsabile di tutte le nuove questioni, in numerosi settori, lo Stato deve ormai contare sulla collaborazione di differenti attori non statali. **È ugualmente obbligato ad assumere nuovi doveri che scaturiscono dalla sua integrazione nei meccanismi multilaterali di cooperazione e di scelte decisionali.** Attualmente gli Stati non sono preparati a questi nuovi processi. Uscire dalle categorie tradizionali di nazionalità e di sovranità suppone inoltre che essi siano capaci di superare lo stato di inerzia.

Per poter riformare la *global governance* occorre prestare attenzione ai richiami che lanciano gli studiosi e gli analisti dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi industrializzati. Si tratta, prima di tutto, di rendersi conto che la polarizzazione dell'economia mondiale non è scomparsa. Le disuguaglianze tra le nazioni e le popolazioni mondiali hanno del grottesco. Il cinque per

Diseguaglianza tra Paesi ricchi e Paesi poveri

cento delle persone più ricche del mondo riceve un reddito 114 volte superiore a quello del cinque per cento dei più poveri. L'un per cento dei più ricchi ottiene quanto il 57 per cento dei poveri. Anche se a livello mondiale, si notano dei segni di convergenza tra i redditi medi dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi sviluppati, in particolare, per quanto riguarda lo sviluppo economico folgorante della Cina e dell'India, il declino economico di numerosi Paesi africani e la stagnazione dell'America Latina provano che i gruppi più ricchi continuano a deprecare i Paesi più poveri. Un quinto della popolazione mondiale non ha accesso sufficiente all'acqua potabile, ai servizi sanitari di base, né all'istruzione elementare. D'altronde, le risorse destinate allo sviluppo da parte dei Paesi DAC sono sì aumentate negli ultimi venti anni da 50 mld di dollari agli attuali 106,8 mld, ma il dato risulta gonfiato dalla cancellazione del debito a Iraq e Nigeria che, dopo aver determinato l'impennata nel 2005, ne ha determinato il calo nel 2006 e 2007 pari al 5,1 % in termini reali, il primo calo dal 1997.

3. La Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica e la global governance

Di seguito, tenteremo di illustrare il "valore aggiunto" della tradizione cattolica in un dibattito sulla global governance e sulla sua articolazione rispetto alle grandi sfide politiche.

I principi e i valori religiosi non sono le basi del progetto di sfida politica. La Chiesa cattolica si è sempre rifiutata di esaltare un modello sociale particolare. La Dottrina della Chiesa piuttosto cerca di fornire dei principi guida. Non è una carta stradale, ma è il faro che illumina il nostro cammino.

Quali sono gli obiettivi della DSC?

La Dottrina Sociale cerca di raggiungere un triplice obiettivo. Primo, guidare le coscienze individuali per aiutarle a prendere le giuste decisioni (il giusto livello di retribuzione, il principio del rispetto dell'ambiente, ecc.). Secondo, formulare la risposta della Chiesa alle questioni sociali mondiali come il razzismo, l'impegno politico e l'azione per i poveri. Terzo, influenzare l'attività del settore pubblico, per esempio, sulle politiche economiche, sulle relazioni internazionali, della pace e della guerra.

Principi guida per la global governance

I principi essenziali che sostengono l'approccio alla global governance radicato nella Dottrina Sociale della Chiesa si identificano nel principio della **dignità umana, della libertà e responsabilità dell'essere umano, dell'integrità della creazione**. Nel cuore della Dottrina Sociale della Chiesa figurano la trascendenza di Dio e la dignità dell'essere umano. L'essere umano è il segno più evidente della presenza di Dio sulla Terra; l'insieme dell'azione condotta dalla Chiesa per ottenere la giustizia e la pace mira, di conseguenza, a proteggere ed a promuovere la dignità di ogni persona.

La dignità della persona è strettamente collegata alla visione di libertà e di responsabilità dell'essere umano. Fatto ad immagine di Dio, l'uomo fruisce del libero arbitrio ed è mediante l'esercizio di questa coscienza e di questo libero arbitrio che si può arrivare ad un reale sviluppo umano che ingloba la dimensione sociale, culturale, politica ed economica.

Il rispetto della dignità fondamentale della persona umana e il rispetto della libertà dell'essere umano ci portano a domandarci quali **principi dovranno guidare il processo di *global governance***.

Sussidiarietà

La **sussidiarietà** è il principio che dovrebbe regolare il processo di *global governance* dal punto di vista della Dottrina Sociale della Chiesa. Questo principio è stato già parzialmente adottato dagli strateghi politici, soprattutto nel contesto europeo, come metodo funzionale di ripartizione delle competenze all'interno dell'Unione Europea.

La sussidiarietà può, al tempo stesso, prevenire l'estensione di organismi internazionali lontani e non responsabili e stimolare la creazione e/o giustificare l'esistenza di organismi con funzioni che devono essere compiute a livello globale. Essa esige anche che le giurisdizioni di queste istituzioni siano responsabili, limpide e pienamente rappresentative delle comunità di livello inferiore. Queste istituzioni dovrebbero, inoltre, contribuire alla realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali comunità, e dunque, essere coerenti rispetto a questi obiettivi.

Oltre a ciò, è bene ricordare come le persone siano soggetti e non oggetti di sviluppo. Avere voce in capitolo suppone che si lavori per avere sistemi partecipativi.

Partecipazione

La **partecipazione** è l'altro principio guida della *global governance*. Bisogna creare e mantenere infrastrutture sociali che favoriscano la partecipazione. Questo suppone una transizione verso istituzioni di *global governance* democratiche, legittime e efficienti. Una buona parte dell'azione condotta dalla FOCSIV è sostenuta dalla volontà di contribuire alla realizzazione di questo obiettivo.

Il sistema di *global governance* attuale si articola principalmente intorno ad una liberalizzazione rapida delle finanze, degli scambi e degli investimenti. Questo processo di liberalizzazione si accompagna ad una privatizzazione dei servizi pubblici e al tentativo di trasformare tutte le dimensioni della vita umana in beni di mercato. Questo doppio processo si oppone a tre altri principi che sono al cuore del messaggio cristiano e della Dottrina Sociale della Chiesa e che rappresentano le grandi priorità da prendere in considerazione; *il bene comune, l'opzione preferenziale per i poveri e l'amore della creazione di Dio*.

Il bene comune

Il godimento dei diritti individuali si esercita sempre nel quadro della promozione del **bene comune** che equivale alla somma del bene del più grande numero di persone.

Lo Stato, in collaborazione con tutto il mondo sociale, deve impegnarsi a proteggere il bene comune, contemporaneamente

L'opzione preferenziale per i poveri

sul piano nazionale e mondiale. Sul piano nazionale, la promozione del bene comune presume la costruzione del bene per tutti e che ci si occupa dei più deboli, e delle generazioni future. Sul piano mondiale, questo presume sempre di più interventi analoghi verso la famiglia umana universale.

Quest'ultimo argomento ci conduce ad un'altra priorità dei processi di *global governance*: **l'opzione preferenziale sono i poveri**. I bisogni dei poveri nel mondo non sono una priorità per le forze del mercato che dominano il nostro sistema di globalizzazione.

Applicare l'opzione per i poveri significa concedere la priorità ai bisogni ed ai diritti di coloro che sono economicamente deboli e dunque oppressi e debilitati. Inoltre la povertà non si limita più ad una zona geografica, ma ormai ha dimensione mondiale.

Un altro aspetto importante della *global governance* è rappresentato dalla relazione tra l'umanità e **l'ambiente**. La tutela del bene del creato e dunque delle risorse naturali del mondo è strettamente collegata alla questione della libertà e della responsabilità della persona umana.

Cosa ci aspettiamo?

Ma verso quale tipo di società vogliamo andare? Quali conseguenze la società nel suo insieme si aspetta dai cambiamenti apportati alle strutture di *global governance*? Sicuramente una società che abbia come obiettivi la giustizia, la pace e la solidarietà mondiale.

La solidarietà umana

La visione della solidarietà umana presentata dalla Dottrina Sociale della Chiesa stabilisce una responsabilità tra le nazioni ricche e le nazioni povere, tra coloro che possiedono le risorse e le ricchezze e coloro che ne sono sprovvisti in virtù di un legame "famigliare" (la famiglia umana nell'economia divina). Coloro che restano insensibili alle sofferenze dei loro fratelli e sorelle di tutto il mondo soffrono di una grave mancanza spirituale. La solidarietà presuppone il riconoscimento dell'interdipendenza tra il benessere di tutti i popoli, che si tratti di Paesi industrializzati o in via di sviluppo.

La pace è più dell'assenza della guerra. Instaurare la pace vuol dire "combattere per la giustizia sociale". Una pace duratura è possibile soltanto in un mondo che applica i principi di giustizia, di amore e di solidarietà mondiale. In caso contrario, l'insicurezza aumenta e il mondo è perpetuamente sotto la minaccia dei poveri, degli esclusi e di coloro privati del diritto di rappresentanza che hanno scelto di difendere i loro interessi con la violenza.

4. I requisiti di una nuova Global Governance

Per riformare la *global governance* è innanzi tutto necessario:

- **Realizzare una redistribuzione delle ricchezze.** Il principale Obiettivo di Sviluppo del Millennio (MDG), che mira a dimezzare entro il 2015 il numero di persone in situazione di estrema povertà, è destinato a fallire se non arriviamo a col-

Cosa fare
per arrivare
ad una nuova
Global Governance?

- mare la mancanza di risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo. La Conferenza di Monterrey sul Finanziamento dello Sviluppo ha visto gli Stati impegnarsi a raggiungere lo 0,7% del PIL per l'aiuto pubblico allo sviluppo, obiettivo ancora lontano per molti Paesi.
- **Realizzare una redistribuzione dei poteri nella politica globale.** Per il momento questa ripartizione è ineguale e oligarchica: nelle istituzioni chiave del sistema mondiale, le leve del potere sono tra le mani di un Club di Paesi, in particolare quelli del G8 che non concedono facilmente la tessera di membro. Questi stessi governi costruiscono il loro livello di potere e di influenza in modo sproporzionato all'interno delle istituzioni multilaterali. Una maggiore redistribuzione dei poteri che possa assicurare la democrazia e la trasparenza nei processi decisionali mondiali è condizione essenziale per una *governance* democratica. La chiave per progredire in questa direzione è riconoscere che i Governi dovrebbero mantenere il controllo sulle decisioni economiche, sociali e politiche e che dovrebbero essere responsabili, in primo luogo, nei confronti dei propri popoli delle politiche adottate. A sua volta, la politica internazionale istituzionale ha bisogno di essere riformata perché possa tenere conto delle realtà politiche locali, in particolare dei bisogni dei poveri.
 - **Aumentare la partecipazione del numero crescente di popolazioni** che non hanno voce in capitolo sulle problematiche mondiali. Nel corso dell'ultimo decennio, si è assistito a uno stemperamento piuttosto che ad un approfondimento del dialogo politico tra i Paesi industrializzati ed i Paesi in via di sviluppo. La lista delle questioni mondiali urgenti non ha fatto che allungarsi; attualmente, tranne rare e rispettabili eccezioni, i Paesi industrializzati hanno ridotto gli stanziamenti allo sviluppo nel corso dell'ultimo decennio, hanno parzialmente cancellato il debito e hanno, prima di tutto, cercato di proteggere i propri interessi durante le negoziazioni commerciali. Tutto questo è accaduto nonostante il dialogo su una globalizzazione al servizio dei poveri. È difficile in queste condizioni trovare degli interessi comuni, degli impegni impellenti e degli accordi politici al livello di Istituzioni Finanziarie Internazionali che sono dominate dalle nazioni industrializzate che se ne servono per proteggere i loro interessi.
 - **Assicurare la tutela dei beni pubblici globali:** sono necessarie delle istituzioni mondiali legittime per formulare, approvare e applicare delle regole globali che permettano alla comunità mondiale di raggiungere gli obiettivi collegati alla tutela dei beni collettivi globali. Gli esempi più evidenti sono quelli legati all'ambiente e alle risorse naturali come il controllo e la riduzione del riscaldamento del pianeta, la ricostituzione dello strato di ozono, la ricostituzione delle risorse alieutiche ed il controllo dell'inquinamento.

Obiettivi sociali,
economici e politici
di una nuova
global governance

5. Gli obiettivi “globali” di una nuova Global Governance

È possibile distinguere degli obiettivi sociali, economici e politici globali:

- **Obiettivi sociali globali:** tra questi figurano la riduzione della povertà estrema e la disuguaglianza, in breve la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Anche se il mancato raggiungimento di questi obiettivi reca danni meno diretti alle nazioni ricche ed industrializzate rispetto alla perdita sulla sfida ambientale, un mondo sfigurato da una tale povertà ed una tale disparità non è soltanto inaccettabile da un punto di vista morale, ma costituisce una minaccia per la pace e la stabilità.
- **Obiettivi economici globali:** c'è bisogno di istituzioni mondiali e legittime per formulare, approvare ed applicare le regole globali che amministrano le relazioni tra le nazioni e tra le imprese. Le norme che regolano gli scambi commerciali dovranno essere imparziali. Inoltre, dovranno invogliare e dare la possibilità alle nazioni più povere di perseguire i loro obiettivi di sviluppo mediante gli strumenti di politica commerciale che si adeguano meglio ai loro bisogni e alle loro priorità di sviluppo. Infine, le regole di scambio commerciale dovranno essere valutate in virtù del loro contributo alla realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.
- **Obiettivi politici globali:** la pace e la stabilità sono obiettivi politici globali. Il mondo ha bisogno di istituzioni politiche e militari per prevenire e, in caso di necessità, poter intervenire nei processi di risoluzione dei conflitti. La logica di intervento porta spesso a varcare i confini dei Paesi vicini, spesso li destabilizzano, e provocano lo spostamento di decine di migliaia, addirittura di milioni di persone. La violazione dei diritti umani è spesso stata considerata come un “male” che trascende le frontiere nazionali e richiama ad una condanna, se non ad un intervento della comunità mondiale. Gli obiettivi politici e militari, e il processo internazionale per raggiungerli, escono dal quadro del presente documento che si concentra unicamente sugli obiettivi economici e sociali.

6. Le istituzioni internazionali e regionali della global governance: prospettive di riforma

La democratizzazione delle organizzazioni internazionali appare essenziale per consolidare la loro legittimità e per ottenere l'adesione dei Paesi e delle società del mondo alle loro iniziative. La mancanza di trasparenza e le insolvenze delle organizzazioni internazionali così come la ripartizione diseguale dei poteri e delle possibilità di partecipazione a queste organizzazioni sono motivi di inquietudine crescente.

6.1 Nazioni Unite (ONU)

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è stata creata all'indomani della Seconda guerra mondiale per non permettere più che una guerra di tali dimensioni si potesse ripetere. Si fonda sul principio di azione collettiva come elemento base della sicurezza. A più riprese, la Carta delle Nazioni Unite abbozza le funzioni di una organizzazione che si presume essere al cuore della *global governance*, sia dal punto di vista socioeconomico che dal punto di vista politico. Fin dalla sua fondazione, l'ONU ha affrontato molte difficoltà nell'assolvere questo mandato. L'ampiezza della crisi è apparsa quando l'ex Segretario Generale Kofi Annan, in un discorso pronunciato davanti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 24 settembre 2003 ha dichiarato: *"Siamo all'incrocio di un cammino. Viviamo forse un momento cruciale come il 1945, quando l'Organizzazione delle Nazioni Unite è stata fondata."* E aggiunge: *"È arrivato il momento di decidere se è possibile perseguire sulla base convenuta allora, o se si devono imporre dei cambiamenti radicali. E non dobbiamo temere di interrogarci sulla pertinenza e l'efficacia delle regole e strumenti di cui noi disponiamo."* In questo stesso discorso, il Segretario Generale annunciava la creazione di un gruppo di alto livello incaricato di studiare le possibilità di riforma delle NU.

Se le Nazioni Unite devono essere uno strumento utile per gli Stati membri e per le popolazioni mondiali, in risposta alle sfide esposte precedentemente, esse devono essere completamente adattate ai bisogni e alle circostanze del XXI secolo.

La Corte Penale Internazionale

Se l'ONU viene criticata da tutte le parti, è indubbiamente perché ci si aspetta, a torto, che sia in grado di plasmare la politica mondiale, di mantenere una pace minacciata in numerose zone del mondo e di trovare delle soluzioni ai problemi mondiali. Pertanto, non dispone né di strumenti, né di poteri decisionali necessari alla realizzazione della sua missione. Sebbene le Convenzioni e le Dichiarazioni internazionali prodotte negli anni abbiamo permesso il costituirsi di un sistema molto complesso e multidimensionale di Comitati che svolgono una funzione di monitoraggio attraverso la presentazione dei Rapporti periodici da parte degli Stati, tuttavia manca un sistema di sanzioni effettive e vincolanti nel caso in cui uno Stato non sia conforme alle norme internazionali. L'unica eccezione è rappresentata dalla **Corte Penale Internazionale**, entrata in vigore nel 2002 dopo che il sessantesimo Stato ha ratificato il Trattato di Roma, che però ha giurisdizione limitata ai crimini di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e aggressione, quest'ultima però è ancora in via di definizione. Inoltre, la Corte ha una competenza complementare a quella dei singoli Stati, ciò significa che può procedere solo quando questi non possono agire o deliberatamente non vogliono. Certamente la mancata ratifica del Trattato di Roma da parte degli Stati Uniti

La Corte Internazionale di Giustizia

che hanno promosso una campagna di boicottaggio della Corte cercando di stringere accordi bilaterali per proteggere i propri cittadini che agiscono all'estero, non solo rappresenta un grosso limite alla validità di quest'organo, ma costituisce anche una minaccia alla sua efficacia. Ad oggi la Corte sta esaminando tre casi: Repubblica Democratica del Congo, Darfur e Uganda.

Affinché la giurisdizione internazionale possa essere efficiente ed efficace è anche necessario che l'organo delle Nazioni Unite creato dalla Carta, la **Corte Internazionale di Giustizia** estenda le sue competenze al controllo di legittimità sugli atti del Consiglio di Sicurezza e ai "ricorsi individuali". È perciò evidente che un'organizzazione composta da Stati membri come le Nazioni Unite non può inoltre andare al di là di quello che i suoi membri l'autorizzano a fare. Il suo margine di manovra è limitato dai livelli di risorse politiche e finanziarie messe a sua disposizione; l'efficacia delle sue missioni di pace dipende dalle capacità militari fornite dai suoi membri più potenti. Il Congresso americano, che non accetta che le Nazioni Unite (NU) abbiano un ruolo significativo nella politica mondiale e che preferisce un egemonismo unilaterale, rifiuta da numerosi anni di versare all'ONU il suo contributo normalmente dovuto dagli Stati Uniti. Questo ha praticamente paralizzato il funzionamento normale dell'Organizzazione. Inoltre, gli Stati Uniti sono l'unico Paese che manca a questi impegni finanziari. Tutti i Paesi devono prendere misure per garantire il finanziamento adeguato alle Nazioni Unite.

Queste costrizioni e fattori esterni non sono i soli a frenare la partecipazione delle NU alla realizzazione di una politica e ad una economia mondiale. Le NU sono contrassegnate da deficit interni che gravano sulla sua efficacia; problemi che, da numerosi anni, sono l'oggetto di un vivo dibattito sulle riforme da intraprendere.

Proposta di democratizzazione delle NU

La maggior parte delle proposte di democratizzazione delle NU si sono articolate intorno alla creazione di un quadro fondamentale che conceda una rappresentazione più equa alla maggior parte dei Paesi del Sud del mondo all'interno delle istituzioni decisionali in generale, e del **Consiglio di Sicurezza** in particolare. La maggior parte delle proposte di riforma richiedono un allargamento della composizione permanente in accordo con la realtà odierna, la sostituzione del diritto di veto con la maggioranza qualificata, e soprattutto una rappresentazione adeguata di tutte le regioni del mondo. Una nuova ripartizione dei seggi all'interno del Consiglio di Sicurezza in funzione di criteri regionali potrebbe tradursi con la concessione di un seggio permanente all'UE, ciò rinforzerebbe la politica estera e di sicurezza comune di questa ultima.

Un'altra proposta di riforma riguarda il **Consiglio Economico e Sociale**. Secondo la Carta delle Nazioni Unite, il coordinamento delle attività dell'ONU nel settore economico e sociale spetta all'ECOSOC. Tuttavia, esso si limita ad assolvere funzioni di coordinamento che gli sono attribuite e il ruolo marginale

dell'ECOSOC si spiega con il fatto che i principali Paesi industrializzati non volevano rinunciare alle prerogative delle istituzioni di Bretton Woods – dove il sistema di voto ponderato assicurava loro la preminenza – a vantaggio dell'ECOSOC. Non si conta più il numero di proposte, comprese quelle dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che hanno come scopo quello rafforzare l'ECOSOC nelle funzioni che gli sono attribuite dalla Carta delle Nazioni Unite. Per questo vasto Organo composto da 54 membri è ben difficile condurre dei dibattiti approfonditi ed arrivare a delle decisioni. Per essere più efficace, esso dovrebbe riunirsi più di frequente e trattare soltanto problematiche economiche e sociali centrali, lasciando a dei gruppi di lavoro o a dei gruppi consultivi creati a questo scopo la cura di agganciarsi alle questioni di fondo e di farne rapporto.

Nonostante le riforme introdotte nel 2005 con l'istituzione del Consiglio Diritti Umani e della **Commissione *Peace Building***, rimane ancora molto lavoro da fare su altri aspetti dell'organizzazione:

- **L'Assemblea Generale:** L'Assemblea Generale dovrebbe rendere più efficiente la sua agenda e accelerare i processi deliberativi. Essa dovrebbe concentrarsi sulle principali questioni concrete del giorno e stabilire meccanismi per impegnarsi pienamente e sistematicamente con la società civile.
- **Il Consiglio di Sicurezza:** Il Consiglio di Sicurezza dovrebbe essere ampiamente rappresentativo della mutata realtà di potere del mondo di oggi.
- **Il Consiglio Economico e Sociale:** Il Consiglio Economico e Sociale dovrebbe essere riformato in modo tale che possa efficacemente valutare i progressi dell'agenda dello sviluppo dell'ONU, servire da forum di alto livello sulla cooperazione allo sviluppo e fornire direttive per i vari enti intergovernativi nell'area economico-sociale. È necessario il rafforzamento dell'ECOSOC affinché non rimanga un ente che effettua semplicemente il monitoraggio della cooperazione allo sviluppo, ma divenga un ente di alto livello per le questioni di giustizia economica e sociale. Il suo ruolo dovrebbe essere rafforzato, affinché possa contribuire al raggiungimento di una coerenza nell'ambito del sistema monetario, finanziario e commerciale internazionale, basata sui diritti umani e obiettivi di sviluppo concordati internazionalmente.
- **Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria:** si ripropone la proposta³ di modificare le competenze del Consiglio, spostandolo ad occuparsi di settori come l'ambiente, le risorse, il patrimonio comune dell'umanità, considerati i nuovi ambiti da amministrare in trust. Il Consiglio, così, si configurerebbe come organo rappresentativo congiuntamente agli Stati, alla

³ Contenuta nel Rapporto *Rinnovare le Nazioni Unite. Un programma di riforme*, Doc. A/75/17950, nn. 84-85

Critiche delle ONG al funzionamento attuale dell'ONU

società civile e al settore privato, aprendo nuove possibilità alla realizzazione di obiettivi essenziali al futuro della famiglia umana, tra i quali spiccano la sostenibilità e la solidarietà.

- **Il Segretariato:** il Segretario Generale ha proposto un rinnovamento nella gestione della struttura per poter fare fronte ai bisogni attuali, e cooperare a una revisione completa delle regole sul budget e sulle risorse umane e a una revisione completa dell'Ufficio dei Servizi di Supervisione Interna per rafforzare la sua indipendenza e autorità.

Gran parte del mondo delle ONG non ha risparmiato forti critiche al funzionamento attuale del sistema ONU, alla sua inefficienza nel garantire meccanismi e regole di una *governance* in grado di rispondere alle esigenze di un mondo globalizzato. Critiche accompagnate dall'altrettanto determinata richiesta di un suo deciso rafforzamento, distinguendosi dalla folle prospettiva, sostenuta ancora di recente da alcuni, di ipotizzare una *governance* mondiale in assenza di una istituzione sovra-nazionale forte e riconosciuta che indurrebbe a quella "tentazione di fare appello al diritto della forza piuttosto che alla forza del diritto" evocata da Giovanni Paolo II.⁴ Piuttosto, confortati dalle parole del Santo Padre, crediamo in una ONU elevata a "centro morale, in cui tutte le nazioni del mondo si sentano a casa loro sviluppando la comune coscienza di essere, per così dire, una 'famiglia di nazioni'. In ciò poniamo grande priorità, ancora rinvigoriti da Giovanni Paolo II che invita i governi nazionali a trarre "un forte incoraggiamento dal constatare che gli ideali delle Nazioni Unite sono largamente diffusi, in particolare mediante i concreti gesti di solidarietà e di pace delle tante persone che operano anche nelle organizzazioni non governative e nei movimenti per i diritti dell'uomo".

L'ONU è non solo custode dell'agenda per lo sviluppo, ma anche degli strumenti universali sui diritti umani che tutti gli Stati, diventando membri, si sono impegnati a rispettare e difendere. La riforma simultanea delle istituzioni per i diritti umani dovrebbe costituire l'occasione per garantire che i meccanismi per l'elaborazione delle politiche economiche in materia commerciale e finanziaria, siano subordinati al raggiungimento dei diritti umani per tutti. Questo ribadisce il bisogno di un'ONU più forte, con un mandato sulle questioni di politica economica e sociale.

6.2 Fondo Monetario Internazionale (IMF) e Banca Mondiale (BM)

Accanto alle NU troviamo le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), che sono altri attori dell'architettura attuale della *global governance*.

⁴ "Un impegno sempre attuale: educare alla pace", messaggio di Giovanni Paolo II per la celebrazione della giornata mondiale della Pace, 1° gennaio 2004, par. 5

Mandati fondativi del FMI e della BM

La missione originale del Fondo Monetario Internazionale consisteva nel garantire la stabilità e l'ordine dei tassi di cambio all'indomani della Seconda guerra mondiale e di fornire risorse ai Paesi per affrontare difficoltà della loro bilancia dei pagamenti, mentre la Banca Mondiale nacque con il mandato di finanziare la ricostruzione e lo sviluppo nei paesi coinvolti nella Seconda guerra mondiale. Inizialmente imperniato sulla ricostruzione dell'Europa e del Giappone all'indomani della Seconda guerra mondiale, il mandato della Banca mondiale col tempo si è trasformato nel concedere un aiuto al finanziamento dello sviluppo socioeconomico di Paesi in via di sviluppo, sempre più numerosi e decisi ad accedere all'indipendenza.

Nel corso del tempo, il FMI e la Banca Mondiale sono divenute le due istituzioni finanziarie più potenti del mondo. Mediante prestiti ai Paesi poveri e alle condizionalità imposte per la loro concessione, sono arrivati a controllare le politiche pubbliche di molti Paesi in via di sviluppo.

Il "Washington Consensus"

Le politiche di aggiustamento strutturale che le IFI hanno imposto ai Paesi poveri hanno spesso aggravato le condizioni di povertà e portato a rivolte sociali piuttosto che allo sviluppo economico. Le IFI hanno generalmente attuato un approccio standard della gestione economica qualunque sia stata la congiuntura del Paese considerato. Questo approccio abitualmente descritto con i termini "neo-liberismo" o "Washington Consensus" si articola intorno ai principi seguenti: deregolamentazione, privatizzazione, maggiore apertura agli investimenti stranieri e alle importazioni; liberalizzazione del commercio; libera circolazione dei capitali e riduzione delle imposte.

Inoltre, non sono state in grado di apportare un rimedio adeguato alle crisi finanziarie globali che hanno scosso l'economia mondiale e nemmeno di instaurare dei meccanismi innovatori per affrontarle.

Analisi critica delle IFI

Un'analisi critica del loro ruolo e funzionamento ci porta a valutare il potere sproporzionato delle IFI nel sistema internazionale, il modello di sviluppo che esse promuovono, l'assenza di un'adeguata rappresentanza e la mancanza di obblighi.

Dal punto di vista del loro funzionamento interno, le IFI non hanno una rappresentanza adeguata dei loro Paesi membri e non prendono decisioni in maniera trasparente; tutto ciò non fa che contribuire alla concentrazione di potere nelle mani dei Paesi più ricchi. I Paesi industrializzati si sono allora impegnati a trasferire maggiori poteri decisionali verso le IFI dove il diritto di voto, calcolato in funzione del loro contributo finanziario, ha permesso loro di esercitare una influenza più ampia.

La rappresentanza inadeguata dei Paesi in via di sviluppo nelle strutture decisionali delle IFI si accompagna ad una mancanza di trasparenza nelle scelte e ciò costituisce un serio ostacolo ad una global *governance* democratica. I seggi ai Consigli di amministrazione delle IFI sono concessi agli Stati membri in funzione del loro peso economico e della loro importanza politi-

ca / storica. I Paesi in via di sviluppo rappresentano il 38% dei seggi al FMI ed il 39% alla BM, mentre i Paesi industrializzati rappresentano rispettivamente il 62% e il 61%.

Le quote e la struttura di voto delle IFI rispecchiano chi le governa.

L'idea di apportare dei cambiamenti significativi alle modalità di rappresentanza e alla struttura di voto delle IFI si scontra con l'opposizione accanita dei Paesi più ricchi, che in questo caso dovrebbero cedere una parte del loro potere ai Paesi in via di sviluppo. I Paesi ricchi preferirebbero regolare il problema tramite un rafforzamento nelle capacità dei Paesi del sud del mondo a negoziare con le IFI, ed un miglioramento del personale di rappresentanza presso queste istituzioni. Questa proposta, benché necessaria, non è sufficiente se si vuole correggere il più ampio problema di ingiustizia nella governance di queste IFI.

Riforme da attuare nelle IFI

Le IFI dovrebbero, riformare le loro strutture di governance interna per meglio rappresentare i loro membri tramite una riorganizzazione della composizione dei Consigli di amministrazione, un riequilibrio dei diritti di voto, l'istituzione di un voto ufficiale ed una selezione meritocratica dei dirigenti delle organizzazioni. Esse potrebbero diventare più trasparenti rendendo pubblici i rapporti delle riunioni del Consiglio di amministrazione e istituendo dei sotto-Consigli che controllerebbero le decisioni prese dal personale del Fondo e della Banca.

Inoltre, un vero controllo democratico su Banca Mondiale, FMI e OMC, attraverso una maggiore supervisione parlamentare e il monitoraggio della società civile è fondamentale. Questo richiederebbe, necessariamente, una maggiore trasparenza da parte di queste istituzioni nel rendere pubbliche le trascrizioni, i verbali e i documenti importanti delle riunioni di Consiglio; nonché un monitoraggio delle decisioni prese da queste istituzioni.

6.3 Proposte per la cancellazione del debito dei Paesi poveri

Principio della corresponsabilità

Le proposte da noi avanzate sono ispirate al principio della corresponsabilità, ossia sul principio che la responsabilità del mancato ripagamento del debito non ricade spesso solo sul debitore, ma anche sul prestatore (vedi caso del debito odioso) per cui è necessario prevedere dei principi "etici" nel processo che porta alla concessione di nuovi crediti, affinché diventino appunto "crediti responsabili" (in inglese, responsible lending).

Alla luce di questo, è necessario lavorare su un quadro internazionale di riferimento che fornisca le basi giuridiche dell'agire, questo secondo le seguenti linee di azione:

Carta sul "responsible lending"

1. la definizione di una "Carta sui prestiti responsabili", tra l'altro già presa in considerazione dalle economie del G7, in cui vengano stabiliti i principi sulla base dei quali concedere nuovi crediti che vadano a finanziare realmente lo sviluppo e che non si risolvano in nuove trappole finanziarie per i PVS.

Club dei Paesi debitori

2. l'instaurazione di **"un processo di arbitrato giusto e trasparente"** che preveda l'istituzione di un tribunale indipendente che giudichi sui debiti attuali illegittimi e sulle vertenze future attraverso un organo di arbitrato indipendente in cui vengano coinvolti gli attori dei Paesi prestatori, debitori, delle istituzioni governative e non.
3. l'istituzione di un **Club dei Paesi debitori** che diventi un interlocutore forte e di pari peso e forza negoziale del Club di Parigi e possa sedere ai tavoli delle trattative internazionali fino a quando non verrà elaborata la carta e il meccanismo internazionale di riferimento.

Un processo di arbitrato giusto e trasparente

Le ultime due decadi hanno visto le prospettive economiche di molti Paesi in Via di Sviluppo molto condizionate dalla crisi del debito, anche se i creditori hanno risposto con una serie di interventi risultati poi inefficaci. Quello più recente è l'iniziativa HIPC-II per i Paesi poveri fortemente indebitati, per la quale lo Zambia sta pagando più il servizio al debito che per il debito stesso e la Bolivia si trova al limite del livello di indebitamento.

La stessa cosa si verifica con i Paesi a medio reddito attualmente indebitati, di cui l'Argentina è il caso recente più famoso.

Questa situazione di disuguaglianza del potere fomenta il circolo vizioso del sovraindebitamento, della povertà, del sottosviluppo economico, lasciando centinaia di milioni di persone in pessime condizioni di vita.

La FOCSIV considera questa ingiustizia un serio ostacolo per una soluzione sostenibile della crisi del debito dei Paesi poveri e per una maggior giustizia sociale globale. Per questo motivo sostiene la necessità di un'inversione di rotta nella gestione della crisi del debito attraverso un **processo di arbitrato giusto e trasparente**. Tale processo cerca di stabilire un meccanismo aperto a tutti i Paesi e che includa sia i debiti privati che quelli pubblici multilaterali e bilaterali.

La proposta sostiene che il processo di cancellazione del debito debba essere gestito da un'istituzione indipendente, come per esempio un panel internazionale di arbitrato. La popolazione dei Paesi debitori deve avere il diritto ad essere ascoltata attraverso i propri rappresentanti (Parlamenti, sindacati, Camere di commercio, organizzazioni di base, chiese, ONG). Questo panel, i cui membri dovrebbero essere scelti sia dai Paesi creditori che dai debitori, dovrebbe determinare le soglie di sostenibilità del debito in modo che siano conformi ai diritti economici e sociali e agli obiettivi di riduzione della povertà sanciti a livello internazionale come gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Il panel sarebbe anche il luogo per valutare e verificare la legittimità delle richieste di un singolo creditore. Il giudizio del panel dovrebbe avere l'obiettivo di diminuire gli importi del debito a livelli sostenibili, in cui l'analisi della sostenibilità tiene conto principalmente e primariamente del finanziamento di programmi per la lotta alla povertà.

Caratteristiche e peculiarità del processo di arbitrato giusto e trasparente

Le caratteristiche basilari di questo processo possono riassumersi nei seguenti punti:

- Deve essere aperto a tutti i Paesi debitori, inclusi quelli dell'iniziativa HIPC;
- L'inizio del processo comporterebbe il blocco immediato dei programmi di pagamento del debito estero, e proteggerebbe i Paesi da rischi di ulteriori ingiustizie da parte dei creditori come i cosiddetti "fondi avvoltoio".
- Paesi debitori e creditori sceglierebbero insieme i membri del panel indipendente di arbitrato che potrebbe essere creato ad hoc⁵. Con il tempo, una struttura indipendente e permanente per affrontare le crisi del debito potrebbe istituzionalizzarsi in seno alle Nazioni Unite, data la sua particolare responsabilità nel seguire il processo dei finanziamenti per lo sviluppo⁶.
- La sostenibilità del debito dovrebbe essere giudicata da questo panel indipendente che deve tenere in considerazione il contesto dello sviluppo di ciascun Paese debitore, in modo che le entrate dello Stato vadano a finanziare i programmi per la riduzione della povertà.
- Allo stesso modo, creditori e debitori dovrebbero accordarsi per utilizzare una parte del debito a beneficio delle persone più povere e vulnerabili sempre sotto la supervisione del panel indipendente.
- La popolazione dei Paesi debitori, attraverso i propri rappresentanti, avranno diritto ad essere ascoltati dal panel, che potrà valutare gli interessi dei creditori, le necessità prioritarie per finanziare i programmi di riduzione della povertà, e a infine gli interessi economici di medio e lungo periodo del Paese debitore.
- Il ruolo del Fondo Monetario Internazionale deve limitarsi a garantire i prestiti. Il Fondo non può avere nessun ruolo indipendente dovuto alle sue funzioni creditizie.
- Tutto il processo e le decisioni dovranno essere pubbliche.

6.4 Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)

L'OMC è il terzo organismo in ordine di importanza nell'architettura internazionale che governa la globalizzazione. Esso è

⁵ La cancellazione del debito estero dell'Indonesia nel 1970 può essere un esempio di arbitrato indipendente. Thomas Kampffmeyer che studiò il caso sottolinea l'importanza della negoziazione tra le parti per raggiungere la remissione del debito. Vedi Kampffmeyer 1987.

⁶ Questa responsabilità è sancita nel Consenso di Monterrey all'articolo 60: "per promuovere una distribuzione equa dei compiti e ridurre al minimo i rischi morali, accogliamo con piacere l'esame, da parte di tutte le parti interessate, di un meccanismo internazionale per la rinegoziazione del debito nei fora appropriati, che permetta ai Paesi debitori e creditori di riunirsi per rivalutare il debito non più sostenibile in modo opportuno ed efficiente" *Conferenze delle NU sul Finanziamento allo Sviluppo (marzo 2002), Consenso di Monterrey.*

Proposte di riforma

successore dell'Accordo Generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) dal primo gennaio 1995. Il GATT, accordo internazionale per la riduzione delle tariffe doganali e di altre barriere commerciali, era stato concluso all'indomani della Seconda guerra mondiale, in una epoca in cui gli americani ed i britannici cercavano di realizzare un sistema commerciale multilaterale stabile per evitare le crisi economiche che avevano contribuito alla crisi del 1929 e all'ascesa del fascismo.

Il miglioramento della trasparenza e della legittimità dell'OMC deve procedere di pari passo con una apertura democratica dell'organizzazione verso il mondo esterno, tramite i Parlamenti nazionali o le organizzazioni della società civile. Questa affermazione vale tanto per il Segretariato dell'OMC che per i Paesi membri, industrializzati o in via di sviluppo che siano.

L'OMC dovrebbe far conoscere i suoi documenti, protocolli e decisioni al pubblico tramite il sito ufficiale di Internet. Dovrebbe adottare il principio secondo il quale ogni documento sarà pubblicato su Internet. Ogni decisione di non-pubblicazione potrà, in seguito, essere rimessa in causa davanti ad un mediatore dell'OMC.

L'OMC dovrebbe creare un Ufficio per le deposizioni di reclami e di petizioni dove i governi e le organizzazioni della società civile potrebbero portare reclami su possibili effetti negativi delle regole o procedure dell'OMC.

Fin dal 1999, il Parlamento europeo e l'Unione interparlamentare, un'associazione mondiale di parlamentari, chiedono la creazione di una "Assemblea parlamentare dell'OMC". Questa Assemblea parlamentare consultiva potrebbe creare un collegamento con i Parlamenti nazionali, che ratificano gli accordi commerciali. Agendo a nome dei cittadini degli Stati membri, si potrebbero ugualmente rafforzare il diritto di controllo e di responsabilità tanto sul piano internazionale che su quello nazionale ed assicurare una più grande trasparenza nelle procedure di regolamento delle controversie. A Doha, alcuni deputati europei hanno richiamato senza successo i Governi membri a aggiungere l'emendamento alla Dichiarazione della conferenza e alla Dichiarazione ministeriale: "La trasparenza dell'OMC si troverebbe rafforzata se si associassero più strettamente i Parlamenti alle sue attività". Un'Assemblea parlamentare dell'OMC, che non supererebbe i 300 membri, potrebbe riunirsi regolarmente prima delle Conferenze Ministeriali e presentare le raccomandazioni per le decisioni. Non mancano modelli a cui si potrà ispirare, come le Assemblee parlamentari della NATO e del Consiglio d'Europa, per esempio, o ancora l'Assemblea parlamentare paritaria ACP-UE.

La FOCSIV crede che l'OMC dovrebbe rientrare anch'essa nel novero delle istituzioni che attuano politiche coordinate in vista del raggiungimento dei MDGs. Attualmente, infatti, l'OMC si occupa di una vasta gamma di questioni che si estendono ben oltre l'ambito puramente commerciale. Qualsiasi tentativo serio di

rafforzare il ruolo dell'ONU per garantire una maggiore coerenza tra le politiche finanziarie, commerciali e monetarie in vista del raggiungimento dei MDGs o, in senso più ampio, per rafforzare la sua efficacia nel promuovere i diritti umani, rischia di perdere senso senza un adeguato coordinamento che includa un ruolo ufficializzato e rafforzato nei confronti dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Inoltre, secondo le disposizioni legali attuali dell'OMC, soltanto gli Stati hanno il diritto di prendere la parola nel corso delle procedure di regolamentazione delle controversie. Si potrebbe apportare più trasparenza autorizzando le organizzazioni della società civile ad assistere alle riunioni dell'organo di regolamentazione delle controversie e dell'organo di appello. Secondariamente, sui documenti presentati nel quadro di tali procedure ci deve essere il diritto ad esercitare controllo da parte del pubblico tranne in casi e per motivi giustificati. In terzo luogo, l'organo di regolamentazione delle controversie dovrebbe accettare e considerare le opinioni di esperti di altre organizzazioni internazionali, gruppi della società civile e parlamenti, partendo dal principio che questi elementi sono rilevanti con le controversie considerate ed allegarle al suo verdetto definitivo. Comunque, bisogna dimostrarsi prudente in materia, per assicurarsi che un tale processo non conferisca una influenza sproporzionata agli attori del Nord del mondo, che si tratti di sindacati, di organizzazioni di protezione dell'ambiente o di altri, a scapito degli attori del Sud del mondo.

L'OMC dovrebbe, per di più, accordare lo status di osservatore permanente ad altre organizzazioni internazionali.

6.5 Un attore regionale: l'Unione Europea

L'Unione Europea offre il modello di governance regionale più avanzato; a questo titolo, essa ha un ruolo e una responsabilità particolari nel contribuire verso una nuova global governance. L'Unione prova in ampia misura che l'adozione di un approccio della governance fondata sulla responsabilità condivisa in certi settori politici può essere reciprocamente vantaggioso. Le istituzioni dell'UE sono spesso state criticate e sono dunque esaminate più in basso come un esempio particolare di un attore regionale nel settore della global governance.

L'UE è una potenza economica mondiale, che sembra sempre di più anche una potenza monetaria mondiale. Essa è, tuttavia, lontana da potersi erigere a potenza politica mondiale anche a causa delle rivalità che lacerano i suoi Stati membri sulle questioni di leadership e di politica estera come hanno provato gli avvenimenti che hanno preceduto la guerra in Iraq. Inoltre, i cicli di espansione dell'UE verso l'Est continueranno ad assorbire la sua energia e la sua attenzione, senza che essa possa riflettere sufficientemente al suo ruolo sullo scacchiere politico mondiale. È vero che negli anni '90, mediante la sua politica estera

Il modello
di governance
regionale
più avanzato

e di sicurezza comune (PESC), l'UE ha cominciato a fare alcune apparizioni sulla scena internazionale, svolgendo a volte perfino un ruolo di primo piano, come nella conclusione del Patto di Stabilità della regione dei Balcani. Più gli Stati Uniti affrontano le questioni politiche di importanza mondiale in modo unilaterale, più si comprende che l'UE potrà pesare sugli affari internazionali soltanto se essa sfrutterà tutte le sue forze.

Un ruolo rafforzato dell'UE nel promuovere un buon governo a livello internazionale potrebbe portare l'UE a superare una fase importante sulla difficile via che la condurrebbe ad ottenere, all'interno dei luoghi dove si decidono le politiche di sviluppo, un potere di influenza maggiore in rapporto al suo contributo all'aiuto allo sviluppo, agli scambi internazionali ed ai flussi di investimenti internazionali.

6.6 Il G8

Il G8, che raggruppa i sette Paesi più industrializzati del mondo e la Russia, è stato creato nel 1975 come forum di dialogo informale sulle grandi questioni economiche e finanziarie. Negli anni che hanno seguito la sua creazione, questo gruppo informale si è collocato al centro della *governance* globale. Le sue deliberazioni e le sue dichiarazioni determinano le principali decisioni sugli affari politici ed economici mondiali.

Sempre di più il G8 è sottoposto a problemi di legittimità. La sua missione originale consisteva nel coordinare le politiche economiche dei suoi Stati membri; oggi, il G8 fissa l'ordine del giorno della *global governance*, e la sua mancanza di rappresentatività suscita sempre più critiche. Come un club esclusivo, per esempio, può equamente fissare un ordine del giorno che rappresenti tante nazioni?

Si accusa regolarmente il G8 di essere un "club di benestanti" la cui preoccupazione maggiore è di mantenere una stabilità politica ed economica globale sufficiente per permettere ai suoi membri di continuare ad accumulare ricchezze. **L'ampliamento del G8 ai Paesi in via di sviluppo** darebbe l'illusione di una più grande rappresentatività. Ma è probabile che gli Stati Uniti e altri membri del G7 continueranno ad incontrarsi tra di loro, mentre un approccio di questa natura, basato su una nuova *global governance* e aumentando la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo all'interno delle assemblee deliberative, controbilancerebbe il ruolo meno ufficiale, ma influente, di raggruppamenti speciali come il G8.

Il "club
dei benestanti"

Sarà possibile
l'ampliamento
ai Paesi in via
di sviluppo?

7. Il ruolo della società civile e degli attori privati (regolamentazione settore privato)

Gli attori della società civile partecipano sempre di più ai processi nazionali ed internazionali di concertazione politica come anche alle diverse conferenze mondiali che si sono succedute da una decina di

L'“ONGizzazione” della politica mondiale

anni. Come membri della società civile internazionale, le ONG sono da molto tempo presenti durante delle conferenze globali, e vi utilizzano le loro conoscenze, le loro competenze e le loro campagne mediatiche per attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle problematiche complesse ed influenzare l'esito delle negoziazioni. Queste Conferenze sono grandi eventi per le ONG che sono organizzate ed hanno un coordinamento sempre più transnazionale. Mai esse sono state così presenti sulla scena internazionale. Una presenza che ha d'altronde dato nascita a un nuovo termine, “l'ONGizzazione della politica mondiale”. Benché questo termine sopravvaluti ampiamente il potere reale di queste organizzazioni, riconosciamo che nuove forme di cooperazione si sono sviluppate in occasione di queste assemblee. Questa cooperazione tra gli Stati, le organizzazioni internazionali, il settore privato e gli attori della società civile sono d'altronde stati identificati come componente strutturale e costitutiva della global governance. Le ONG hanno nello stesso tempo acquisito una certa visibilità nelle consultazioni internazionali, ciò ha permesso di attirare l'attenzione sul ruolo delle società transnazionali nell'elaborazione delle politiche globali.

È questa collaborazione tra gli attori statali e non statali che la Commissione di global governance ha qualificato elemento costitutivo della global governance. Gli Stati rimangono i principali attori della politica internazionale. Ma le loro funzioni sono già cambiate. Il loro principale compito consiste oramai nel rompere il loro monopolio sulle decisioni ufficiali per divenire dei manager dell'interdipendenza, in una architettura complessa, a molti livelli ed implicando ogni sorta di attori. È ad una vera e propria “rivoluzione morbida”, che si assiste dietro le quinte della politica internazionale.

Verso una governance che vada al di là dello Stato-nazione

La global governance non è soltanto il multilateralismo inter-governativo. L'associazione degli attori non statali è una componente essenziale di una “governance al di là dello Stato-nazione”. Anche se alle ONG e ad altri attori della società civile manca e molti non hanno un'organizzazione democratica, il loro impegno sociale e politico ha una funzione democratica importante.

Al di fuori della loro funzione di vigili e di controllori, le ONG si impegnano ugualmente ad influenzare le decisioni – ma non a prenderle.

I governi stessi impegnano sempre di più le ONG nei loro processi di consultazione e contano rappresentanti di ONG e di altre organizzazioni della società civile nelle loro delegazioni ufficiali, da una parte per approfittare delle loro conoscenze e d'altra parte per placare questi incontentabili.

8. Il settore privato

Negli ultimi dieci anni abbiamo assistito alla crescita delle multinazionali come attori rilevanti nella comunità internazio-

L'espansione delle multinazionali...

nale. Secondo i dati FAO relativi al mercato agroalimentare, ad oggi le trenta maggiori catene di supermercati controllano un terzo delle intere vendite globali. In America Latina e nell'Est Asiatico, la fetta di mercato controllata dalla grande distribuzione è passata dal 20% a più del 50% nell'ultima decade, e nella sola America Latina le maggiori catene, molte delle quali giganti multinazionali, attualmente controllano dal 65 al 95 % delle vendite.

La grande distribuzione ha ormai assunto una posizione dominante nei Paesi industrializzati e questo le ha consentito di estendere le sue operazioni a livello globale e di acquisire una crescente presenza sui mercati dei Paesi in Via di Sviluppo. Tale espansione è avvenuta anche grazie ai processi di liberalizzazione dei mercati, promossi a seguito degli accordi stipulati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

I piccoli coltivatori o le imprese di piccole dimensioni non sono in grado di interloquire efficacemente con le grandi catene e sono stati costretti a dover scegliere se farsi inglobare dalla grande distribuzione o uscire dal mercato e chi ha deciso di farsi inglobare dalla grande distribuzione ha dovuto adeguarsi ai suoi criteri, con enormi perdite in termini di condizioni di lavoro e salari.

I lavoratori agricoli che non posseggono la terra e lavorano in affitto nelle grandi piantagioni spesso ricevono bassi salari e sono costretti a lavorare in condizioni di impiego precarie e non tutelate. Spesso poi i lavoratori non dispongono di indumenti protettivi contro i pesticidi massicciamente usati nelle grandi piantagioni, vivono in condizioni abitative disagiate, a volte senza disponibilità di acqua ed energia elettrica.

Influenza delle multinazionali su Stati e organizzazioni internazionali

Ma le multinazionali si ritrovano in molti altri settori come quello estrattivo che interessa in particolar modo l'Africa così ricca di risorse minerarie dove si ripetono le dinamiche di sfruttamento indiscriminato delle risorse, violazione dei diritti umani, degrado e danni ambientali. La grande influenza delle multinazionali si esercita anche nella loro capacità di fare pressioni sia sugli Stati che sulle organizzazioni internazionali nel processo di definizione delle regole internazionali. Si pensi ai negoziati commerciali internazionali dove da una recente ricerca risulta che circa 15.000 lobbisti hanno i loro uffici a Bruxelles e che il 70% rappresentano gli interessi di multinazionali mentre solo il 10% ambiente, salute e sviluppo, e che le stesse spendono tra i 750 milioni di dollari e 1 miliardo l'anno per questa attività.

Le imprese transnazionali dal canto loro sfuggono alle legislazioni nazionali e molti abusi commessi dalle imprese non sono regolati nemmeno dal diritto internazionale, fatto che consente loro di operare in alcuni casi in un vuoto normativo. Le norme sulle imprese attualmente in discussione in sede ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) possono contribuire a regolamentare questo settore, per esempio sancendo i diritti dei lavoratori a essere trattati in modo equo e non discriminato-

rio, ad accedere a condizioni di lavoro sicure e non nocive per la loro salute, e potrebbero servire ai governi per rafforzare i propri standard legislativi regolando le imprese transnazionali.

Sarebbe auspicabile, quindi, un rafforzamento della normativa internazionale, l'affermazione del suo carattere vincolante e delle norme che richiamino alla responsabilità degli Stati dove risiede la sede legale della multinazionale per le violazioni commesse da quest'ultima nei Paesi dove opera. Questo nell'ottica di un superamento dell'adesione da parte delle multinazionali a codici di comportamento volontari che spesso rappresentano operazioni di facciata ma non risolvono le gravi conseguenze economiche, sociali ed umane causate dalle politiche di sfruttamento.

9. Conclusioni

Stati-nazione: i pilastri della architettura di global governance

Gli Stati-nazione sono e rimangono i principali attori del sistema internazionale. Anche se gli accordi intervengono sempre di più a regolamentare il quadro internazionale, è lo spazio nazionale che rimane il centro di gravità delle scelte da realizzare. Gli Stati nazione sono praticamente i soli a potere prendere delle decisioni ufficiali. È per questo che essi sono i pilastri dell'architettura della global governance.

L'aumento delle interdipendenze globali hanno portato gli Stati ad assumere una serie di nuovi impegni inerenti alla loro integrazione progressiva nei meccanismi multilaterali di cooperazione e di presa di decisione. Come manager dell'interdipendenza, lo Stato è condizionato dalla complessità del coordinamento all'interno di sistemi decisionali a differenti livelli; in effetti, in assenza di un governo mondiale, la politica globale continua ad essere gestita dalle negoziazioni ed il coordinamento gestito dagli Stati nazione. Nello stesso tempo, in Europa come in altre regioni, la cooperazione intorno a progetti di integrazione regionale riveste sempre più importanza. Oggi, una buona parte dell'arte della governance consiste a coordinare i diversi livelli di azione.

Il nostro obiettivo: una global governance democratica e solidale

Allo stato attuale dei rapporti internazionali, il potere decisionale, anche per le materie di competenza sopranazionale, risiede unicamente nelle mani dei singoli governi che restano i veri responsabili delle decisioni assunte a livello internazionale come della loro applicazione, ma allo stesso tempo siamo convinti della necessità di lavorare per una governance globale importata su nuovi principi. Una global governance democratica e solidale deve fondarsi sul principio di cooperazione internazionale quale approccio alla politica e alle relazioni internazionali. Questo approccio si basa sullo stato di diritto e la democrazia ed esige un'etica della responsabilità che trascenda la dicotomia tra l'interesse nazionale e la solidarietà internazionale nel valore intrinseco della ricerca del bene comune.

Quod barbari non fecerunt, fecerunt Barberini. L'assalto all'edificio dei diritti umani

L'habeas corpus

La Carta
delle Nazioni Unite:
fondamentale
per il mantenimento
della pace
e della sicurezza
internazionale

* Professore ordinario di Relazioni Internazionali nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova.

1. La sfida della plenitudo iuris

In occasione del 10 dicembre 2005, Giornata internazionale dei diritti umani, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e tutti i «Rapporteurs Speciali» hanno denunciato con forza, nei loro rispettivi messaggi, la pratica della tortura messa in atto anche in Paesi di antica tradizione democratica e di stato di diritto (*rule of law*). Per rispondere alle minacce del terrorismo e della criminalità transnazionale, non pochi governi, a cominciare da quelli attualmente in carica negli Stati Uniti e nel Regno Unito, hanno adottato provvedimenti che limitano fortemente il godimento di diritti fondamentali, in particolare di quelli attinenti al nucleo sacrale dello *habeas corpus*. All'insegna di «meno libertà, più sicurezza», è in atto la violazione di principi che, per la loro altissima valenza precettiva, appartengono a quel superiore grado di legalità che si chiama di *ius cogens*, come dire di assoluta inderogabilità: il divieto di torturare è appunto uno di questi principi. Quando vi si attenta, si ferisce il cuore stesso della legalità, si accede alla perversa dinamica del prevalere della legge della forza sulla forza della legge, ci si avvia in una spirale che può rivelarsi, usando il monito che Giovanni Paolo II indirizzava ai fautori della guerra, «avventura senza ritorno». In questo contesto di imbarbarimento degli ordinamenti giuridici e dei sistemi politici, diventa difficile distinguere tra offensori e offesi, tra carnefici e vittime, con gravissimi danni per le coscienze, in particolare per quelle dei più giovani. La Carta delle Nazioni Unite si pone come il nucleo fondativo di un contratto sociale a livello planetario, mediante il quale i popoli della terra hanno convenuto di sottoporre i rispettivi Stati a una superiore autorità per quanto riguarda il manteni-

Le violazioni
dei diritti umani:
minacce alla pace
e alla sicurezza

Normativa
internazionale
sul tema
dei diritti umani

Il sistema universale
dei diritti umani
e quello regionale

mento della pace e della sicurezza internazionale. Non suoni retorico richiamare l'*incipit* della Carta, che vibra di determinazione «costituente» e nulla ha perduto della sua attualità: «Noi, Popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra [...], a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona [...], a creare le condizioni in cui la giustizia e il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del Diritto internazionale possano essere mantenuti [...]». Le disposizioni del Capitolo VII della Carta traducono questo solenne patto in un insieme di disposizioni normative che specificano competenze, funzioni e poteri tali da porre le Nazioni Unite, e per esse il Consiglio di sicurezza, al di sopra degli Stati. Questa innovativa infrastruttura di sicurezza collettiva ha il suo perno nell'art. 2, comma 7, il quale stabilisce che il divieto di intervenire negli affari interni di uno Stato non vale per le materie relativamente alle quali la Carta prevede la possibilità che appunto il Consiglio di sicurezza decida di applicare misure coercitive. L'area sottratta alla sovranità esclusiva degli Stati è quella, vastissima, della pace e della sicurezza: vastissima anche perché lo stesso Consiglio di sicurezza ha a suo tempo stabilito, e costantemente ribadito, che le violazioni estese e reiterate dei diritti umani costituiscono minacce alla pace e alla sicurezza. Dunque, anche per la materia relativa ai diritti umani la sovranità degli Stati cede, deve cedere, alla sopraordinata autorità di garanzia delle Nazioni Unite. Lo scopo della rivoluzione umanocentrica innescata nel 1945 è di evitare che i popoli, e per essi gli Stati, si facciano giustizia da soli: dunque, «*ne populi ad arma veniant*» e, al positivo, «*ut populi vivant*». La ragion d'essere dell'ONU, e dell'appartenenza degli Stati all'ONU, è la riformulazione, nel più dilatato spazio ordinamentale del pianeta, della stessa ragion d'essere della moderna «forma stato»: «*ne cives ad arma veniant*». La Carta delle Nazioni Unite si è subito rivelata feconda; essa ha infatti dato origine a un'organica produzione giuridica in vari campi, soprattutto in quello, di portata intrinsecamente costituzionale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali: dalla Dichiarazione universale del 1948 ai due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, dalla Convenzione europea del 1950 e dalla Convenzione interamericana del 1969 alla

Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, dalla Convenzione internazionale contro la tortura e dal Protocollo per l'abolizione della pena di morte alla Convenzione sui diritti dei bambini del 1989 e alla più recente Convenzione sui diritti umani dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Esistono oggi un sistema universale dei diritti umani e, in stretto raccordo con questo, sistemi regionali per il continente europeo, il continente americano, il continente africano. A

Il diritto internazionale penale

Diffusione di una "cultura" dei diritti umani

completare il quadro, va sottolineato che, insieme con il Diritto internazionale dei diritti umani, ha preso corpo il Diritto internazionale penale, il quale ha inseminato nell'ordinamento internazionale generale principi assolutamente innovativi quale, in primo luogo, quello della responsabilità penale internazionale «personale». La portata trasformatrice di questa realtà giuridica, politica e istituzionale, si caratterizza per la primazia della valenza della «sopranazionalità» (forme di controllo internazionale esercitate da «organi di individui», non più, soltanto, da «organi di Stati») su quella della «intergovernatività», e per la tendenza a coniugare insieme la garanzia politica e quella giurisdizionale. Dunque, a partire dalla «premessa» statutaria del 1945 sono venute sviluppandosi le condizioni concrete per far uscire, una volta per tutte, la vita dei popoli e di «tutti i membri della famiglia umana» (come recita la Dichiarazione universale) dallo stadio primitivo del «*bellum omnium contra omnes*»: un formidabile balzo in avanti della civiltà del diritto e, con questa, della qualità della vita. Possiamo anche dire che, con il riconoscimento giuridico «internazionale» dei diritti umani, la civiltà del diritto è entrata nella fase che possiamo definire di *plenitudo iuris*, cioè della maturazione del diritto in senso genuinamente umanocentrico. La normativa internazionale in materia ha avuto, e continua ad avere, una considerevole ricaduta sia sul mondo delle organizzazioni e dei movimenti di società civile sia sul mondo dell'insegnamento e della ricerca. Si può ben dire che l'intero universo delle organizzazioni non governative (ONG) e del volontariato (è, questo, il «continente non territoriale», secondo la metafora di Johan Galtung) si riconosce nel Codice internazionale dei diritti umani e fa di questa «appropriazione» un'importante risorsa di potere *ad bonum faciendum*¹.

Si consideri inoltre che in sempre più numerose università, in ogni parte del mondo, si impartisce l'insegnamento dei diritti umani, si creano appositi centri diritti umani, si attivano specifici Master nel quadro di reti transnazionali e trans-universitarie. Nel mondo della scuola sempre più numerosi e organici sono i programmi di educazione e formazione che hanno per oggetto i diritti umani, la pace, il dialogo interculturale, la solidarietà internazionale. Quanto ora segnalato sta a significare che la sorte del Diritto internazionale dei diritti umani e del Diritto internazionale penale non è più dominio riservato dei vertici governativi e delle loro Cancellerie, ma gode di una *advocacy* di società civile sempre più estesa, capillare, compe-

1. È il caso di sottolineare che, soprattutto a partire dal 1945, il pianeta è stato attrezzato di strumenti che, se fatti funzionare in maniera adeguata, consentono di perseguire, concretamente, vie alternative alla risoluzione violenta dei conflitti. In argomento, vedi dell'autore del presente saggio: *La pace e il mondo: il metodo dei segni dei tempi*, in AA.VV., *Pacem in Terris, impegno permanente. Le comunità cristiane protagoniste di segni e gesti di pace*, Saronno (VA), Editrice Monti, 2004, pp. 65-92.

tente e trasversale rispetto ai vari Paesi e alle varie culture. Sono appunto le organizzazioni di società civile, le università e le scuole, insieme con le rivendicazioni e le denunce di quanti soffrono prevaricazioni e violenze, a fare l'effettività sostanziale o, se si vuole, la sostenibilità di questo *ius novum universale* e ad assicurarne quindi, nonostante le ripetute violazioni, l'intrinseca precettività giuridica².

2. La machinery internazionale dei diritti umani tra riforma e strumentalizzazioni

Viene spontaneo chiedersi se i governi si rendano conto della fertilità pacificatrice di questa realtà in movimento. La risposta, purtroppo, non può non essere problematica, per non dire negativa, se si guarda alle tante guerre, torture, pulizie etniche, genocidi, stupri di massa, discriminazioni, violazioni del vigente Diritto internazionale flagrantemente perpetrate in ogni parte del mondo. Ambiguo, anzi inquietante è anche un segnale che viene dagli ambienti in cui si sta ponendo mano alla riforma delle Nazioni Unite. Come noto, il 2005 ha coinciso con il sessantesimo compleanno dell'ONU. Il tema della riforma del Consiglio di sicurezza è stato tra quelli più reclamizzati dalla stampa internazionale, nell'assunto che su quell'organo si sarebbe concentrata, in via prioritaria, la volontà degli Stati. Nulla è stato finora concluso al riguardo. L'attenzione «riformatrice» dei governi si è invece appuntata sul settore dei diritti umani, per iniziativa soprattutto del Governo degli Stati Uniti e di altri Paesi occidentali, estremamente critici nei riguardi della «vecchia» Commissione dei diritti umani, istituita nel 1946 quale organo sussidiario del Consiglio economico e sociale, ECOSOC. Questa, com'è noto, si componeva di 53 membri, eletti dall'ECOSOC a rotazione tra gli Stati membri delle Nazioni Unite. Le accuse rivolte alla Commissione sono molteplici. Tra le più pesanti figura quella di avere annoverato tra i propri membri rappresentanti di Stati notoriamente violatori dei diritti umani. Alla radice dell'iniziativa «riformista» starebbe dunque la volontà di operare una selezione tra gli Stati membri delle NU, a fini per così dire di disinfestazione e bonifica della delicata area dei diritti umani. Avrebbero pertanto dovuto far parte della Commissione soltanto quei Paesi che sono in regola con gli standard internazionali, quindi più credibili di altri nel contribuire all'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo propri della Commissione. Non è arbitrario supporre che dietro questa crociata, che intende distinguere fra Stati vir-

Critiche alla "vecchia" Commissione dei diritti umani

² Vedi A. Papisca, *Diritto e democrazia internazionale, via di pace. Riflessioni sullo Ius Novum Universale*, Molfetta, Pax Christi, 2003 (Quaderni di «Mosaico di Pace», 15).

Proposta di sostituzione della Commissione

tuosi e Stati prevaricatori, si celi in realtà la volontà di tradurre nei fatti una strategia di radicalizzazione del confronto, conferendo ai componenti di una preconizzata «comunità di Stati democratici» il diritto di esercitare forme di controllo e ingerenza nei confronti degli Stati che ne stanno fuori, magari strumentalizzando il sacrosanto principio della «*responsibility to protect*» e carpando l'avallo formale della massima Organizzazione internazionale posta di fronte all'ennesimo *fait accompli*. La proposta, intesa a sostituire l'attuale Commissione con un più ristretto Consiglio permanente, è stata formalmente fatta propria dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel suo Rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* del marzo 2005 e, nel settembre dello stesso anno, recepita dal Documento finale del «2005 World Summit» della 60^a sessione dell'Assemblea Generale. Questa ha incaricato il suo Presidente di «condurre negoziati aperti, trasparenti e senza alcuna esclusione, che si concludano appena possibile durante la sessantesima sessione, allo scopo di stabilire il mandato, le modalità, le funzioni, la dimensione, la composizione e il metodo di lavoro del preconizzato Consiglio». La struttura di consultazione-negoziatazione ha operato sotto la guida di due Co-presidenti, gravati del non facile compito di pervenire a un testo di Risoluzione che incontrasse il consenso quanto più ampio possibile dei membri delle Nazioni Unite. Questo lavoro di preparazione è stato tanto laborioso quanto, tutto sommato, veloce. Vale la pena di illustrarne velocemente qualche passaggio. Taluni governi, pur non osteggiando in via di principio l'idea di un più ristretto organo permanente, avrebbero comunque voluto che si mantenesse in vita l'attuale Commissione allargandone anzi la composizione a tutti gli attuali 192 membri delle Nazioni Unite, come d'altronde ipotizzato nello stesso Rapporto del dicembre 2004 *A More Secure World: Our Shared Responsibility* dello High-Level Panel su «Minacce, sfide e mutamento» voluto da Kofi Annan. Altri punti di contrasto hanno riguardato il numero di membri del nuovo organo; se questo dovesse essere «sussidiario» dell'Assemblea Generale oppure organo principale alla pari degli altri due Consigli, Consiglio di sicurezza ed ECOSOC; se per l'elezione dei suoi membri occorresse la maggioranza qualificata dei due terzi oppure bastasse la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Generale. Particolarmente controverso fra gli stessi Paesi occidentali è stato il punto relativo ai requisiti che gli Stati aspiranti al seggio nel nuovo Consiglio avrebbero dovuto possedere. La posizione dell'Amministrazione USA, pervicacemente portata avanti dal Rappresentante Permanente Bolton, può così riassumersi: il Consiglio deve avere una composizione strettamente intergovernativa, con un numero ridotto di membri e ne possono far parte soltanto quei Paesi che, con una dichiarazione scritta, manifestano la volontà di adempiere agli obblighi internazionali in materia di diritti umani. In ogni caso, sempre

Composizione del Consiglio dei diritti umani

secondo Bolton, dovrebbero restarne esclusi quei Paesi nei cui confronti il Consiglio di sicurezza ha comminato sanzioni o intrapreso azioni militari per violazioni dei diritti umani o terrorismo. Questa posizione si trova recepita, pur se tra parentesi quadre, nel testo provvisorio messo in circolazione il 19 dicembre 2005 dai due Co-presidenti della «struttura di consultazione», con una inesattezza che non depone a favore della competenza di chi ha scritto o fatto scrivere l'inciso: vi si legge infatti che non potrebbe far parte del Consiglio un «governo di Stato membro contro il quale siano in atto misure adottate ai sensi degli articoli 41 e 42 della Carta delle Nazioni Unite». È il caso di far notare che, come già a suo tempo sottolineato da Boutros-Boutros Ghali in un *addendum* al suo famoso Rapporto *An Agenda for Peace*, l'art. 42 della Carta non ha ancora trovato attuazione per la semplice ragione che la sua messa in atto dipende dall'art. 43, il quale a sua volta risulta tuttora non applicato³. Della *gaffe* clamorosa relativa alla citazione dell'art. 42 devono essersi accorti i Co-presidenti, estensori di una successiva versione del progetto di risoluzione, che così recita per il punto in questione: «L'appartenenza al Consiglio sarà aperta a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Al momento di eleggere i membri del Consiglio, gli Stati membri prenderanno in considerazione il contributo dei Paesi candidati alla promozione e alla protezione dei diritti umani e gli obblighi e gli impegni che intenderanno assumere. Gli Stati membri valuteranno anche se sussistono situazioni che configurano gravi ed estese violazioni dei diritti umani o qualsivoglia misura messa in opera dalle Nazioni Unite contro un Paese candidato per violazioni dei diritti umani». Tolto l'errato riferimento normativo, la sostanza cambia di poco. Ragion per cui i Co-presidenti negoziano e mettono in circolazione il 23 febbraio 2006 una nuova versione del testo, dove non c'è più alcun cenno di circostanze per così dire ostative *a priori* all'eleggibilità. Sempre in merito alla composizione del nuovo organo, torna utile ricordare che,

³ L'«arcano» di questi collegamenti, che condizionano pesantemente la funzionalità dell'ONU, è disvelato dallo scandaloso art. 106 (nota bene: «XVIIa disposizione transitoria di sicurezza»): «In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedono le circostanze, con altri membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale» (corsivo aggiunto). In argomento, mi permetto di rinviare ai miei saggi: *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War*, in «Pace diritti umani», II, 1, gennaio-aprile 2005, pp. 13-28, e *Gravi violazioni dei diritti umani e uso della forza: «la responsabilità di proteggere»*, in AA.VV. *Sicurezza internazionale, sviluppo sostenibile, diritti umani*, Atti della Conferenza della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale SIOI (Roma, 18-20 marzo 2006), Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 59-74.

per dichiarazione espressa dal citato Ambasciatore Bolton, del Consiglio avrebbero dovuto far parte *ex officio* i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza (come avvenuto per la [nuova] Commissione sul *peacebuilding*). Un altro punto controverso ha riguardato le funzioni del nuovo organo, in particolare quella cosiddetta di *peer review*, cioè di valutazione periodica relativamente a come i singoli Stati adempiono agli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

3. Il Consiglio dei diritti umani: quid novum?

Il 15 marzo 2006 l'Assemblea Generale approva la Risoluzione 60/125 con cui decide di creare il Consiglio dei diritti umani: 170 voti a favore; contrari Stati Uniti d'America, Isole Marshall, Palau e Israele; astenuti Belarus, Iran e Venezuela. Assenti Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Guinea Equatoriale, Georgia, Kiribati, Liberia, Nauru. Dunque, larghissima maggioranza. Nel Preambolo della Risoluzione si proclama che «pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani sono i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e il fondamento della sicurezza e del benessere collettivo» e «sviluppo, pace, sicurezza e diritti umani sono fra loro interconnessi e si rafforzano a vicenda». Si afferma inoltre la necessità che «tutti gli Stati continuino nei loro sforzi intesi a sviluppare il dialogo e la comprensione tra le civiltà, le culture e le religioni» e si sottolinea che «gli Stati, le organizzazioni regionali, le organizzazioni non governative, le formazioni religiose e i media hanno un importante ruolo da giocare nel promuovere la tolleranza, il rispetto e la libertà di religione e di credo». Il Consiglio è organo «sussidiario» dell'Assemblea Generale ed è composto di 47 membri eletti a rotazione fra tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite «direttamente e individualmente con voto segreto dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea Generale». Si richiede dunque la maggioranza degli aventi diritto (in pratica, 97 su 192), non la maggioranza qualificata come in particolare gli Stati Uniti avrebbero voluto. Quanto ai requisiti degli Stati candidati, la Risoluzione recepisce integralmente il pertinente testo fatto circolare dai Copresidenti e cioè che «al momento di eleggere i membri del Consiglio, gli Stati membri dovranno tener conto sia del contributo che i Paesi candidati danno alla promozione e alla protezione dei diritti umani sia degli obblighi e degli impegni che volontariamente si assumono». È prevista la possibilità che siano sospesi «i diritti di appartenenza al Consiglio» di un membro che abbia perpetrato estese e reiterate violazioni dei diritti umani: la relativa decisione deve essere presa dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con maggioranza dei due terzi dei presenti e votanti, dunque con maggioranza qualificata. Il Consiglio è investito della «responsabilità di promuovere l'universale rispetto per la protezione di tutti i diritti

Diritti umani:
uno dei pilastri
del sistema
delle Nazioni Unite

Compito
del Consiglio:
protezione dei diritti
umani e delle libertà
fondamentali

Ulteriori competenze

umani e libertà fondamentali», ha quindi la competenza a trattare «le situazioni di violazioni dei diritti umani, comprese le violazioni estese e reiterate» e «fare raccomandazioni». All'interno di questo quadro generale, la Risoluzione del 15 marzo indica un ampio ventaglio di funzioni specifiche: promuovere l'educazione e la formazione in materia di diritti umani, servire da foro per la discussione di singoli temi, fare raccomandazioni all'Assemblea Generale per l'ulteriore sviluppo del Diritto internazionale nel campo dei diritti umani, promuovere l'implementazione di quanto deciso nelle Conferenze delle Nazioni Unite, rispondere prontamente alle emergenze dei diritti umani, operare «in stretta collaborazione con i governi, le organizzazioni regionali, le istituzioni nazionali dei diritti umani e la società civile». Tutte queste funzioni erano già della «vecchia» Commissione, ma la Risoluzione istitutiva del Consiglio dispone che questo «assumerà, rivedrà e, se necessario, migliorerà e razionalizzerà tutti i mandati, i meccanismi, le funzioni e le responsabilità della Commissione diritti umani al fine di mantenere un sistema di procedure speciali, consulenza esperta e una procedura di ricorsi». Siamo quindi in presenza di un atto di successione con beneficio d'inventario. Dove sta il *novum*? Di certo, non nel numero di membri, dal momento che si è passati da 53 a 47. Quanto a natura costitutiva, il Consiglio rimane strettamente intergovernativo con in più l'anomalia, prima segnalata, della differente maggioranza richiesta per l'elezione e per la sospensione dei membri del Consiglio: è più facile entrarvi che esserne estromessi. Non migliora la condizione delle organizzazioni non governative, al di là del generico riferimento alla loro collaborazione. La parte realmente innovativa riguarda la procedura di *peer review* che, come prima accennato, ha costituito oggetto di serrate negoziazioni in sede di lavori preparatori. La Risoluzione dispone che il Consiglio «effettua l'esame periodico universale, basato su informazioni oggettive e affidabili, dell'adempimento di ciascun Stato dei suoi obblighi e impegni in materia di diritti umani in modo da garantire completa copertura ed eguale trattamento per tutti gli Stati». Con la precisazione che «l'esame consisterà in un meccanismo di collaborazione, basato su un dialogo interattivo, col pieno coinvolgimento del Paese sotto esame e tenuto conto delle sue necessità di *capacity-building*»⁴ e che «tale meccanismo non duplicherà il lavoro dei *Treaty Bodies*», ne sarà anzi complementare. In sostanza, si tratta di una procedura di controllo incrociato fra Stati in un contesto multilaterale che, come tale, dovrebbe garantire pubblicità e trasparenza ma che, nella pratica, potrebbe tradursi in un sistema di contrattazione fra pari

⁴ Il riferimento è alle possibilità reali di un Paese di creare e sviluppare competenze e strutture adeguate in materia di diritti umani, cioè di disporre di personale competente e di congrui mezzi operativi.

Modalità di elezione dei membri del Consiglio

«sovrani» alla ricerca di compromessi al minor costo. Qui sorgono seri interrogativi. Può la materia delle garanzie dei diritti umani, sostanziata di precetti di incondizionata valenza precettiva, essere lasciata alla negoziazione degli Stati? Il controllo sul comportamento degli Stati *in re* diritti umani è già correntemente esercitato dai «*Treaty Bodies*», cioè dai 7 Comitati preposti a vigilare su altrettante Convenzioni giuridiche internazionali, «organi di individui», cioè a struttura sopranazionale, quindi indipendenti e imparziali. Con l'assunzione della funzione di *peer review* da parte del Consiglio, si prospetta, più che una sovrapposizione o una concorrenza fra organi, l'esautoramento *de facto* dell'autorità dei suddetti «*Treaty Bodies*», i quali sarebbero altrettanto vasi di coccio tra i singoli Stati da una parte e l'organo intergovernativo, cioè il Consiglio, dall'altra. Non è difficile ipotizzare che l'«organo di Stati» e, con esso, la *Realpolitik* avrebbero il sopravvento sugli «organi di individui» e intaccherebbero la stessa *ratio* sopranazionale del nuovo Diritto internazionale. Il rischio c'è, obiettivamente, se si tiene conto della tendenza degli Stati più potenti, sull'esempio degli USA, a riappropriarsi di attributi di sovranità e a riesumare il vecchio Diritto interstatale per cui «pace e guerra per me pari sono». Un altro elemento che non può non destare preoccupazione è l'assenza, nella Risoluzione istitutiva del nuovo Consiglio, di qualsiasi riferimento, quanto meno in via di principio, all'ECOSOC. La circostanza potrebbe anche sottendere un diminuito interesse per i diritti economici e sociali e, quindi, la sostanziale messa in mora del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani⁵. La vecchia Commissione è stata oggetto di pesantissime critiche, ma occorre anche metterne in evidenza i meriti. Essa è stata il motore della produzione del Diritto internazionale dei diritti umani: attraverso appositi «gruppi di lavoro», essa ha elaborato i testi delle «fonti» del Diritto internazionale dei diritti umani, a cominciare dalla Dichiarazione universale. Dentro e attorno alla Commissione, le ONG hanno avuto modo di sviluppare ruoli e reti di *advocacy*, con visibilità crescente. La principale critica, come prima segnalato, è stata che della Commissione hanno fatto parte governi di Stati notoriamente prevaricatori dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto. Ebbene, tra i membri del nuovo Consiglio figurano Paesi come l'Arabia Saudita, la Cina e il Marocco. Ancora una volta, ci si chiede: *quid novum?* Nello specifico il nuovo c'è, ma si presenta con caratteri che sono al limite del paradosso: i membri del Consiglio sono eletti dall'Assemblea Generale, cioè dal massimo organo rappresentativo delle Nazioni Unite, non più dal «parente povero» ECOSOC, con maggioranza assoluta

⁵ Non a caso l'Ambasciatore Bolton ha espressamente dichiarato, durante il travagliato *iter* che ha portato alla creazione del nuovo Consiglio, che bisogna dare precedenza ai diritti civili e politici sui diritti economici e sociali.

dei membri e voto segreto: quindi, con un tasso di legittimazione formale che i membri della vecchia Commissione non avevano. Anche sotto questo profilo, la strategia degli Stati Uniti ne esce pesantemente sconfitta, se si considera che essi volevano un organo a composizione ristretta, con rigorosi requisiti d'ammissione e con l'inclusione d'ufficio dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Non hanno ottenuto nulla. Al momento dell'elezione del nuovo Consiglio, gli USA si sono tirati fuori. Risultato complessivo: accresciuta problematicità del sistema universale dei diritti umani.

4. Riequilibrare la machinery

In presenza dell'effetto *boomerang* su quanti volevano la «disinfestazione» del settore diritti umani delle Nazioni Unite, ci si domanda cosa sarebbe stato meglio, *rectius* prudente, fare? La mia risposta è che se si fosse sinceramente voluto il rafforzamento del sistema universale di garanzie dei diritti umani, si sarebbe dovuto mirare alla creazione di un Consiglio a composizione sopranazionale, fatto cioè di esperti indipendenti, e al contestuale mantenimento della Commissione, allargando anzi la composizione di questa fino a ricomprendere tutti i 192 membri delle Nazioni Unite. La Commissione, quale organo intergovernativo deputato a fare la «politica» dei diritti umani e a «negoziare» linee strategiche per lo sviluppo della relativa *machinery* internazionale, avrebbe agito a supporto di un Consiglio «organo di individui». Alla luce delle prime attività del Consiglio, fra le quali ben tre «sessioni speciali» dedicate rispettivamente al comportamento di Israele nei Territori palestinesi⁶, nelle operazioni militari in Libano⁷ e nella Striscia di Gaza⁸, non si notano grandi differenze rispetto alla dialettica e alle strumentalizzazioni che sono state imputate alla vecchia Commissione. *Sic stantibus rebus*, cosa fare per contrastare l'assalto dei nuovi barbari all'edificio dei diritti umani internazionalmente riconosciuti? Si prospetta, al positivo, un percorso inter-

⁶ Vedi Risoluzione S-1/Res.1, 6 July 2006, con cui il Consiglio dei diritti umani esprime condanna nei riguardi di Israele – «the occupying power» – per le violazioni dei diritti umani nei Territori palestinesi. La Risoluzione è stata approvata con 29 voti a favore, 15 contrari (Canada Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Ucraina, Regno Unito), 5 astensioni.

⁷ Vedi Risoluzione S-2/Res./1, 11 August 2006, con la quale viene anche istituita un'apposita High-Level Commission of Enquiry: 27 a favore, 11 contrari, 8 astensioni.

⁸ Vedi Risoluzione S-3/Res.1, 15 novembre 2006, che tra l'altro denuncia la «massiccia distruzione perpetrata da Israele di case, beni e infrastrutture palestinesi a Beit Hanoun» e istituisce un'apposita missione di «fact finding»: 32 a favore, 8 contrari, 6 astensioni.

Possibili sviluppi

Chi sono i "peace-loving States"

stiziale, da imboccare subito. Tenuto conto del fatto che siamo in presenza di un terzo «Consiglio» delle Nazioni Unite, occorre fin d'ora avviare una campagna per la sua elevazione da organo sussidiario a organo principale, con funzioni trasversali, di *human rights mainstreaming*, rispetto agli altri due Consigli e all'intera struttura operativa delle Nazioni Unite. L'altro interstizio da utilizzare è il fatto della «permanenza» del nuovo Consiglio, che può quindi riunirsi in qualsiasi momento, oltre che in più frequenti sessioni ordinarie rispetto all'unica sessione annuale praticata dalla vecchia Commissione. A sua volta la procedura di *peer review* può utilmente essere orientata – ma, insisto, occorre farlo subito – alla luce di una corretta «divisione del lavoro» tra il Consiglio e una struttura unificata degli attuali sette Comitati permanenti. Esiste già al riguardo una puntuale proposta dell'Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, contenuta nel Rapporto *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*⁹. Con la messa in piedi di questo Unified Standing Treaty Body, nel sistema universale dei diritti umani si attuerebbe un bilanciamento tra le istanze intergovernative e le istanze genuinamente sopranazionali. In questo schema di divisione del lavoro, la *peer review* condotta dal Consiglio non dovrebbe interferire nella collaudata prassi dell'esame dei rapporti periodici degli Stati condotta dai Treaty Bodies, ma dovrebbe appuntarsi su casi di conclamata inadempienza degli obblighi internazionali da parte di questo o quello Stato, su segnalazione dell'organismo unificato permanente di controllo sopranazionale. Insomma, pur se in termini molto lati, potremmo immaginare per il sistema universale dei diritti umani qualcosa di analogo con il sistema europeo dei diritti umani, nel quale il Comitato dei Ministri opera quale braccio secolare della Corte europea dei Diritti Umani con il compito di farne eseguire le sentenze. Nel nostro caso, il Consiglio intergovernativo sarebbe appunto il braccio secolare dell'organismo unificato dei Comitati. Inoltre, in seno al Consiglio, procedendo anche qui per analogia, potrebbe instaurarsi la prassi dei rapporti ombra (*shadow reports*) delle ONG, già in atto, anzi in pieno sviluppo, nel sistema dei Treaty Bodies. Quod non fecerunt barbari... Nel mondo accademico, dove si segue passo passo quanto sta avvenendo alle Nazioni Unite e si coglie con chiarezza la minaccia portata all'infrastruttura internazionale dei diritti umani faticosamente costruita negli ultimi sessant'anni, si sta denunciando con forza il tentativo di reimbarbarire il sistema internazionale. Quello delle Nazioni Unite è un sistema costitutivamente «inclusivo», ad omnes includendos, nazioni grandi e piccole come recita la Carta, quindi «buoni» e «cattivi», «democratici» e «non democratici». È il caso di ricordare che il requisito che

⁹ Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006.

l'art. 4 della Carta stabilisce per divenire membri delle Nazioni Unite è quello di essere «peace-loving states»: siamo certi che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza siano «fiaccola sopra il monte» in fatto di amore per quell'ordine di pace, interna e internazionale, che è definito dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani? Fra di essi c'è chi commina ed esegue la pena di morte, pratica la tortura, produce ed esporta armi micidiali, si tiene fuori dal sistema sopranazionale dei diritti umani, teorizza e mette in atto la guerra preventiva, conculca i diritti delle minoranze, reprime legittime rivendicazioni di autodeterminazione dei popoli. L'approccio ad alios excludendos per la riforma delle Nazioni Unite, accompagnato dal «diritto di fare la guerra», produce il killeraggio dei processi di graduale, fruttuosa inculturazione dei valori umani universali nel mondo. Se è vero, com'è, che i valori della Carta delle Nazioni Unite sono universali, la via – legale, razionale e ragionevole – è quella dello stare insieme, oves et boves, nella «casa comune mondiale» e del cogliere tutte le occasioni idonee a favorire una virtuosa fecondazione incrociata. È di buon senso comune assumere che, per il successo di questa contaminazione assiologica, quei Paesi che più si professano osservanti della vera legalità internazionale non pretendano l'avverarsi subitaneo di miracoli, ma operino con l'esempio: leading by example. Questa fu la via scelta da quanti lavorarono per l'adozione della Dichiarazione universale del 1948: tra questi, in prima linea, c'è Eleanor Roosevelt, la quale – è bene ricordarlo – fu anche la prima Presidente della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite.

La Riforma delle Nazioni Unite ed il loro ruolo nel settore dello Sviluppo nel quadro della Global Governance

Quali gli attori della Global Governance?

Il mondo delle relazioni internazionali è costituito da una costellazione di attori di natura pubblica e privata, di stampo economico e politico, nati in seguito a trattati tra singoli Paesi, o da accordi tra organismi.

Gli Stati nazionali continuano peraltro ad essere gli attori principali della *Global Governance* attraverso le organizzazioni regionali e quelle globali ed in particolare il sistema delle Nazioni Unite. Al fianco dell'ONU vi sono le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) che giocano un ruolo molto importante nella distribuzione e allocazione delle risorse economiche disponibili per lo sviluppo. Alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale si aggiungono le sempre più attive banche per lo sviluppo regionale.

Altri attori sono presenti sulla scena della *Governance* globale, il settore privato con multinazionali e investitori privati e la società civile che è sempre più organizzata ed attiva nel settore della cooperazione e delle relazioni internazionali.

Ciò produce una situazione nella quale per ogni problematica sono competenti più realtà, ciascuna più o meno indipendente dall'altra, ciascuna portatrice di interessi difforni a seconda dell'origine dell'organismo e del suo mandato.

Tale struttura che *de facto* amministra e regola la comunità internazionale senza una vera e propria investitura ufficiale, rappresenta una forma di governo assai inconsueta che alcuni definiscono "governo senza governo".

In questo contesto la molteplicità degli attori costituisce un elemento positivo in quanto può determinare un equilibrio fra gli interessi di cui i vari organismi sono portatori.

D'altra parte gli effetti della globalizzazione spingono sempre di più la comunità internazionale a cercare soluzioni condivise sulla molteplicità di tematiche che superano i confini nazionali

Un "governo senza governo"

* *Primo Consigliere, Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite in New York.*

** *Università degli Studi di Firenze*

Quali sono gli obiettivi della Global Governance?

in applicazione del principio della sussidiarietà. E la cooperazione tra Stati è tanto più importante per garantire l'affermazione di quelli che dovrebbero essere i primari obiettivi della *global governance*:

- Equità sociale, giustizia distributiva e impegno contro la povertà.
- Protezione delle categorie più deboli e disagiate: bambini, donne, anziani, poveri.
- Mantenimento della Pace e lotta al terrorismo.
- Protezione dell'ambiente e delle risorse naturali con particolare attenzione al cambio climatico e alla sostenibilità.
- Gestione delle situazioni di crisi, terremoti, maremoti, AIDS, aviaria.

Con l'adozione nel 2000 della Dichiarazione del Millennio e dei *Millennium Development Goals* le Nazioni Unite hanno creato un *universal framework* che traccia la strada per lo sviluppo e definisce le priorità fondamentali su cui i Paesi in via di sviluppo ed i partners dei Paesi sviluppati possono lavorare insieme.

Da dove provengono gli aiuti

Nonostante gli impegni assunti a livello internazionale e nonostante la pluralità di attori, il divario tra Nord e Sud del mondo rimane enorme. Gran parte delle speranze di riduzione del *gap* strutturale passa attraverso l'afflusso di fondi e capitali verso i paesi meno avanzati.

In tale settore operano come attori della *Global Governance*:

1. governi dei paesi a reddito medio elevato attraverso sistemi bilaterali o multilaterali
2. le banche specializzate e/o regionali
3. gli investitori privati

Il flusso di capitali

Tale flusso di capitali è sensibilmente aumentato a partire dall'inizio del nuovo millennio sia per quanto riguarda l'*Official Development Assistance* (ODA) sia per i contributi degli investitori privati che presentano incrementi ancora più significativi.

	1990	1996	2006
ODA (I e II)	56,3	40,8	103,9
Capitale privato (III)	44,4	243,8	646,8

Fonte: Banca Mondiale e OECD – Cifre espresse in miliardi di dollari USD

La preponderanza del capitale privato rispetto all'ODA è il risultato della capacità di attrazione dei capitali da parte di alcuni Paesi in via di sviluppo, Cina, India e Brasile *in primis*, che con i loro tassi di crescita assicurano buone aspettative di remuneratività degli investimenti. Circa l'80% degli oltre 645 miliardi di dollari provenienti dal settore privato sono destinati a solo dieci Paesi.

Questi flussi di capitale privato non raggiungono però i *Least Developed Countries* (LDC) e i *Low Income Countries* (LIC) producendo così un aggravamento del *gap* di risorse disponibili per

Differenza tra i finanziamenti delle IFI e dell'ONU

lo sviluppo di tali paesi.

Da questo punto di vista, però, nemmeno l'ODA assicura un flusso di risorse adeguato per i paesi meno avanzati. I 50 Paesi che appartengono alla lista degli LDC ricevono, ad oggi, meno del 35% dell'ODA totale mentre un altro 19,6% viene destinato agli altri LIC.

Nel quadro dell'*Official Development Assistance* quello di matrice bilaterale risulta peraltro meno efficace del sistema multilaterale nel convogliare risorse verso gli LDC.

Infatti la percentuale destinata ai *Least Developed Countries* della sola porzione bilaterale dell'ODA 2006, pari a circa 75840,65 milioni di dollari, si attesta al 27,5% del totale.

Un'ulteriore distinzione nell'ambito multilaterale fra le risorse provenienti dalle IFI e quelle originate invece dal sistema Nazioni Unite, indica chiaramente che le NU riservano ai paesi meno avanzati un'attenzione decisamente maggiore.

I finanziamenti concessi da istituti come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e le banche regionali per lo sviluppo, sono basati su una serie di indici come il rapporto tra debito e prodotto interno lordo, l'inflazione, la stabilità politica, l'indice di corruzione e quello di libertà imprenditoriale così come il rapporto tra investimenti e P.I.L. Ciò fa sì che alcuni dei Paesi più poveri trovino difficoltà insormontabili nell'accesso ai crediti delle IFI.

In questo contesto le agenzie e i programmi delle Nazioni Unite rappresentano per gli LDC la via più concreta di accesso agli aiuti internazionali. Il World Food Program ad esempio, riserva il 60% delle proprie risorse ai 50 paesi meno avanzati.

Istituzioni come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale hanno una struttura che riflette il peso economico degli Stati membri. Il peso dei Paesi meno avanzati è quindi estremamente ridotto nella formulazione delle priorità o delle strategie globali di detti organismi.

Nell'Organizzazione Mondiale del Commercio vige invece il principio del consenso; si raggiunge una decisione solo con l'accordo di tutti i partecipanti. Ogni membro gode quindi di una sorta di diritto di veto che rende difficilmente realizzabile l'abbattimento di barriere e privilegi che favorirebbero una più corretta distribuzione della ricchezza a livello mondiale.

Nelle Nazioni Unite l'accesso dei PVS alle sedi decisionali è maggiormente garantito grazie soprattutto all'"Universalità" dell'Assemblea Generale dove siedono 192 Paesi membri ed oltre 60 osservatori. L'Assemblea Generale offre la possibilità ad ogni Paese di affacciarsi al negoziato internazionale e di vedere rappresentati i propri interessi. La dinamica dei gruppi regionali e non, consente poi anche ai paesi più piccoli di veder rappresentati con forza gli interessi condivisi con il gruppo. Ed è in seno a questo organo che sono eletti i membri degli altri due organi principali a composizione ristretta: il Consiglio di Sicurezza e il Consiglio Economico e Sociale. Per entrambi questi organi si

profila un problema di adeguatezza della loro composizione ed entrambi costituiscono un capitolo del percorso di riforma delle UN. L'ECOSOC riunisce comunque una pluralità di voci molto ampia, oltre ai 54 Stati membri vi prendono parte oltre 2870 organizzazioni non governative.

L'universalità e questa apertura alla società civile fanno delle Nazioni Unite l'organismo interazionale più capace di accogliere l'eterogeneità degli interessi presenti nel panorama mondiale.

Le Strategie Nazionali di Sviluppo

Tra i vari sviluppi in corso nell'ambito della *Global Governance* vi è la nuova enfasi sull'importanza che viene attribuita alle Strategie Nazionali di Sviluppo.

La *National Ownership* è un principio riconosciuto a livello internazionale e le Nazioni Unite svolgono un ruolo fondamentale nella promozione di questo concetto nella sua più ampia accezione.

Spesso le istituzioni monetarie internazionali hanno trattato il tema della *national ownership* in modo assai minimale riducendo la portata di questa politica ad un mero "l'ultima parola spetta al recipient". La cooperazione multilaterale targata UN fa invece delle Strategie Nazionali per lo Sviluppo il cardine della propria azione. Ancora non tutti i paesi in via di sviluppo hanno ultimato la definizione di dette strategie così come richiesto dal World Summit 2005, ma la strada è tracciata perché ogni Paese sia effettivamente l'artefice del proprio sviluppo.

La "Global Partnership for Development"

Con il WSO i Capi di Stato e di Governo hanno ribadito il loro impegno per la lotta alla povertà e la promozione della crescita economica e dello sviluppo sostenibile sulla base del concetto di *Global Partnership for Development* come emerge dalla Dichiarazione del Millennio, dal *Monterrey Consensus* e dal *Johannesburg Plan of Implementation*.

Il negoziato ed il dibattito al vertice sono stati portati avanti con processi molto faticosi nei quali, da un lato il Gruppo dei 77 ha manifestato la tendenza a ridurre il concetto di *Global Partnership* agli impegni presi dalla comunità dei donatori in termini di aiuto pubblico allo sviluppo (0,7% del PIL entro il 2015 e lo 0,5% entro il 2010 con uno 0,15-0,20% destinato ai paesi meno avanzati) e dall'altro i Paesi donatori e l'Unione Europea in particolare hanno insistito sulla necessità di migliorare la qualità dell'aiuto allo sviluppo, accrescendone l'efficacia e l'impatto. Inoltre i G77 hanno voluto ribadire le responsabilità dei Paesi sviluppati per gli scarsi progressi registrati in alcuni settori come ad esempio nei negoziati sul commercio internazionale dove si protrae un regime che è percepito come penalizzante per l'accesso ai mercati delle esportazioni dei PVS e in particolare dei paesi meno avanzati. I Paesi sviluppati invece, hanno posto l'accento su altre priorità: difesa dell'ambiente, lotta alla corruzione e sostegno alla *Good Governance*. L'enfasi su tali priorità viene d'altra parte percepita dai partners in via di sviluppo con molto scetticismo poiché si teme l'imposizione di

una serie di condizionalità per la concessione di aiuti allo sviluppo. Infine la diversa enfasi posta sulla *primary responsibility* dei PVS per il loro sviluppo spinge i donatori ad insistere perché i PVS effettuino ogni sforzo per mobilitare risorse interne, mentre questi ne fanno slittare il significato verso il concetto, peraltro condiviso, di *ownership* e di titolarità delle proprie strategie di sviluppo senza condizionalità alcuna. La soluzione che sembra delinearsi in ambito Nazioni Unite è quella di puntare sì il più possibile sulla titolarità nazionale senza condizionalità, ma migliorando e potenziando gli aspetti di monitoraggio e valutazione.

Il "World Summit Outcome document"

Il Vertice del settembre 2005 ha dato vita ad una serie di esercizi di riforma del sistema delle Nazioni Unite: alcuni di questi processi di riforma si sono conclusi con la creazione di nuovi organi come il Consiglio dei Diritti dell'Uomo e la *Peace-Building Commission*, altri hanno prodotto come risultato l'approvazione di risoluzioni come la risoluzione 60/265 sullo sviluppo e la risoluzione 61/16 sul rafforzamento dell'ECOSOC, altri infine sono tuttora in corso come l'esercizio *System Wide Coherence*.

Gli ultimi tre esercizi sono importanti per definire il ruolo che le Nazioni Unite possono aspirare a ricoprire nel settore economico e dello sviluppo, cui è dedicata la maggior parte del *World Summit Outcome document* (WSO).

Il problema centrale è quello del ruolo delle Nazioni Unite rispetto ad altri organismi internazionali, alla società civile e nei confronti dei Paesi membri, donatori e Paesi in via di Sviluppo per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati internazionalmente.

Nei dibattiti sulle due risoluzioni sopra citate e in quello tuttora in corso sulla *system wide coherence*, la dinamica dei gruppi, in particolare UE e G77 e quella fra Paesi donatori e Paesi in via di sviluppo, ha svolto un ruolo importantissimo. Esiste infatti una diversa concezione del ruolo delle Nazioni Unite caratterizzata da una differenza di approccio che ha spesso rallentato l'adozione di risoluzioni e ne ha ridotto la portata innovativa. Il negoziato di dettaglio sul linguaggio che ha prodotto il delicato equilibrio del WSO si è poi riproposto nei negoziati sui seguiti del vertice in termini generali e anche nei suoi aspetti più concreti come nel quadro della risoluzione per il rafforzamento dell'ECOSOC.

Il rafforzamento dell'ECOSOC

Questo organo delle Nazioni Unite merita in effetti una maggiore attenzione perché, come giustamente riconosce il WSO, è l'organo principale per il coordinamento e il dialogo politico sui temi dello sviluppo economico e sociale e per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo concordati internazionalmente, inclusi i *Millennium Development Goals*.

Per poter svolgere appieno questo ruolo, il WSO ha previsto l'istituzione in seno all'ECOSOC di due nuovi fori: il *Development Cooperation Forum* e la *Annual Ministerial Review* con i

La risoluzione 61/16

compiti rispettivamente di analizzare i trend della cooperazione internazionale allo sviluppo e di promuovere la coerenza dell'azione dei vari partner il primo e di valutare i progressi nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo, la seconda.

Questo avrebbe dovuto portare ad una riorganizzazione del segmento di alto livello della sessione sostanziale dell'ECOSOC tale da garantire una maggiore partecipazione e attenzione per i lavori del Consiglio ed una sua maggiore capacità di fornire indirizzi di *policy* alla comunità internazionale.

Il negoziato che ha portato all'adozione della risoluzione 61/16, ha avuto come fulcro il tema delle risorse, con il G77 deciso ad ottenere maggiori risorse per il Consiglio, Stati Uniti, Giappone e CANZ irremovibili su una riforma a costo zero e l'UE in posizione intermedia legata al concetto più flessibile di risorse adeguate ad assicurare lo svolgimento delle funzioni. I sostenitori del costo zero sono riusciti a vedere riconosciuto il principio, ma il G77 è riuscito ad arricchire l'agenda dell'ECOSOC con i nuovi fori sopra citati e l'istituzionalizzazione del dialogo con le IFI, per giustificare un suo accresciuto peso nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite e porre le basi per una richiesta di maggiori risorse in futuro.

All'arricchimento dell'agenda con nuovi fori di dibattito, non corrisponde però un allargamento delle tematiche trattate ad includere, come avrebbe per esempio voluto l'UE, i temi ambientali. Nello stesso quadro è iscrivibile anche il negoziato sulle competenze dell'ECOSOC in campo umanitario e sul rapporto fra il Consiglio e la *Peacebuilding Commission*, a conferma della centralità che esso potrebbe avere (e il condizionale è d'obbligo) nelle questioni che attengono allo sviluppo e alla relazione fra queste e tutto ciò che è legato a situazioni di crisi e post crisi e al loro auspicabile percorso verso lo sviluppo sostenibile.

Mentre la dinamica intergovernativa ha prodotto nel settore sviluppo in ambito Nazioni Unite progressi estremamente limitati (la prima riunione dell'ECOSOC rafforzato si è appena conclusa senza risultati particolarmente rilevanti), rimane forte la pressione, in particolar modo da parte della società civile a trovare meccanismi internazionali multilaterali che affrontino in modo chiaro i problemi relativi alla distribuzione dei benefici della globalizzazione cui fa riscontro la sottorappresentazione dei PVS in alcune importanti istituzioni finanziarie (FMI e BM) ma anche in importanti organi del sistema delle Nazioni Unite come il Consiglio di Sicurezza.

L'insoddisfazione della comunità internazionale per la scarsità di progressi in termini di sviluppo dei paesi più poveri ed in particolare dell'Africa, spinge ad identificare i limiti delle strutture della governance internazionale e ad innescare processi di riforma che tengano conto di tutti gli attori dello sviluppo e li coinvolgano nella mobilitazione e gestione delle risorse destinate allo sviluppo.

Il sistema delle Nazioni Unite appare essere la struttura meglio equipaggiata per assolvere al ruolo di punto di riferimen-

I limiti delle strutture
della global
governance

Le Nazioni Unite:
il canale preferito

to per lo sviluppo internazionale, in virtù della sua universalità, della maggiore flessibilità dei suoi meccanismi di finanziamento che consente di rispondere ai bisogni dei Paesi meno avanzati e anche della capacità recentemente mostrata ad aprirsi al mondo non governativo (grazie al ruolo delle ONG nelle grandi conferenze internazionali) e al settore privato (come nel caso delle partnership in particolare nel settore sanitario). Inoltre il variegato mondo dei Fondi e Programmi e soprattutto delle Agenzie specializzate raccoglie expertise in tutti i settori rilevanti per lo sviluppo. Malgrado ciò, il sistema UN non si è ancora mostrato all'altezza del nobile compito che la carta delle Nazioni Unite gli attribuisce nel campo economico, sociale e dello sviluppo, per questo il processo di riforma che passa attraverso il rafforzamento dell'ECOSOC, l'efficacia del sistema operativo (Fondi, programmi e agenzie specializzate) e la coerenza degli sforzi nelle aree dello sviluppo, dell'assistenza umanitaria e dell'ambiente è tanto più importante.

BIBLIOGRAFIA

Le Nazioni Unite viste da vicino, S. Baldi, C. Buccianti, CEDAM, Padova, 2006

World Economic Situation and Prospects 2007, United Nations DESA, New York, 2007

Global Monitoring Report 2007, The World Bank, Washington DC, 2007

Millennium Development Goals Report 2007, United Nations, New York, 2007

Lavorando insieme per una governance globale, Volontari del Mondo-FOCSIV, 2007

Global Governance, a Review of Multilateralism and International Organizations, volume 12, numbers 1 – 3, Lynne Rienner, 2006

Development in the ageing world - WE&SS 2007, United Nations DESA, New York, 2007

International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world - HDR 2005, UNDP, New York, 2005

Globalization for development: opportunities and challenges, UNCTAD, Accra, 2007

Make or break for global governance, G. Evans, lecture, London, 2005

The future of global governance, J.E. Stiglitz, working paper, New York

The Ideology of Development, William Easterly, Foreign Policy, July-August 2007

Who controls the machine III, J.R. Mathiason, paper, Syracuse, New York, 2004

The General Theory of Employment, Interest and Money, J. M. Keynes, 1936

Un'introduzione alla Global Governance alla luce della Dottrina Sociale della Chiesa

Documento di posizione
FOCSIV/CIDSE

Contenuti

1. Introduzione e contesto
2. Il contesto globale attuale
3. La luce della fede come una lente per vedere il mondo
4. I Principi chiave della Dottrina Sociale della Chiesa e la Global Governance
 - 4.1 Punti iniziali: i principi che dovrebbero servire come basi nelle discussioni sulla Global Governance
 - 4.2 Processo: i principi che dovrebbero guidare il processo di Global Governance
 - 4.3 Contenuto: i principi che devono essere presi in considerazione quando si propongono cambiamenti alle strutture della Global Governance
 - 4.4 Visione per il futuro: i principi della DSC che sottolineano la visione del futuro dell'umanità
5. Attori chiave della Global Governance
6. Conclusione
Bibliografia

1. Introduzione e contesto

Introduzione

Negli ultimi anni la Global Governance è stata una questione trasversale importante nel lavoro di lobby e advocacy della FOCSIV. Questo opuscolo riassume le riflessioni contenute nel documento "Lavorando insieme verso una *governance globale*"

¹ Si veda il sito <http://www.cisde.org/docs/200504110959007260.pdf>

(2004). Uno degli obiettivi principali di quel documento era identificare i valori fondamentali ed i principi della Global Governance basati sulla Dottrina Sociale della Chiesa che guidano l'azione di lobby della FOCSIV sulla Global Governance. A sua volta, questo documento cerca di evidenziare le condizioni fondamentali per richiamare l'attenzione sulle importanti questioni della Global Governance.

2. Il contesto globale attuale

- Viviamo in un mondo segnato da **enormi disuguaglianze** tra le nazioni e le loro popolazioni in termini di potere, salute, reddito e benessere sociale: *"Un quinto dell'umanità vive in Paesi dove la maggior parte della popolazione ha altro a cui pensare che spendere 2 euro al giorno per un cappuccino. Un altro quinto dell'umanità (un miliardo di persone) sopravvive con meno di un dollaro al giorno e vive in paesi dove i bambini muoiono perché non hanno una zanzariera"*.²
- Più della metà della popolazione mondiale, ossia circa 2 miliardi e mezzo di persone, devono sopravvivere con meno di 2 dollari al giorno. In molti Paesi in Via di Sviluppo la lotta contro la povertà sta fallendo o molti ostacoli non rendono possibile il raggiungimento degli **Obiettivi di Sviluppo del Millennio**³ (MDGs) prima che si arrivi alla scadenza del termine.
- Nel 2005 il nostro mondo era teatro di 34 **guerre e conflitti violenti**, dei quali più della metà in Africa. Più di 20.8 milioni di persone sono attualmente sfollati, a causa di conflitti e di altre violazioni dei diritti umani.
- Il **riscaldamento globale**, conseguenza delle attività dell'uomo e del consumo, sta avendo un impatto significativo sul nostro mondo. È probabile che esso conduca alla riduzione dei raccolti nella maggior parte dei paesi tropicali e sub-tropicali, ed è ampiamente responsabile per il crescente aumento di "disastri ambientali".
- Ci sono 40.3 milioni di persone che hanno contratto l'**HIV/AIDS** nel mondo, 25.8 delle quali nell'Africa subsahariana. Solo nel 2005, la pandemia ha ucciso 3.1 milioni di persone con 4.9 milioni di nuove infezioni.
- In molti posti nel mondo, **donne e bambini** continuano a morire per cause che si potrebbero prevenire e per la mancanza di accesso a cure mediche di base. Per esempio, 11 milioni di bambini muoiono ogni giorno prima che raggiungano il loro quinto compleanno e 530.000 donne muoiono

² Nazioni Unite, *Rapporto sullo Sviluppo Umano 2005*, 3.

³ Nel 2000, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno adottato un'agenda ambiziosa, in quanto mirava alla riduzione della povertà e al miglioramento delle condizioni di vita di tutte le popolazioni del mondo. Per maggiori informazioni, si visiti il sito www.millenniumcampaign.org.

ogni giorno per la gravidanza o durante il parto.

- Dagli attacchi dell'11 settembre 2001 e la guerra in Iraq del 2003, la "guerra contro il terrore" ha aggiunto una nuova ed urgente dimensione alle politiche della globalizzazione. Disuguaglianza, povertà, e violazioni dei diritti umani sono lo sfondo al terrorismo. Lavorare per una globalizzazione a favore dei poveri e porre in essere processi ed istituzioni internazionali necessarie a renderlo possibile è importante e persino efficace delle azioni dell'intelligence, della polizia e dell'esercito nella lotta contro il terrorismo.

Gli 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

1. Eliminare la povertà estrema e la fame
2. Garantire l'istruzione primaria universale
3. Promuovere l'eguaglianza di genere ed l'autonomia delle donne
4. Ridurre la mortalità infantile
5. Migliorare la salute materna
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie
7. Garantire la sostenibilità ambientale
8. Sviluppare una partnership globale per lo sviluppo

Il superamento delle frontiere nazionali

In questo contesto, la povertà estrema, la violenza ed il conflitto, i problemi ambientali e le malattie non conoscono frontiere nazionali e non possono, per questo, essere affrontati dagli Stati-nazione da soli. I governi hanno sempre più bisogno di lavorare insieme nella Comunità delle Nazioni per poter vincere queste sfide globali. In questo tentativo, le Istituzioni Intergovernative, le organizzazioni non governative, e i gruppi di ispirazione religiosa hanno un importante ruolo da svolgere nella creazione di un mondo più giusto e pacifico.

3. La luce della fede come una lente per vedere il mondo

I valori di giustizia, solidarietà, pace ed integrità della creazione, che sono alla base dell'approccio della FOCSIV alla Global Governance, sono condivisi dalle persone di tutte le religioni e di tutte le prospettive culturali. La FOCSIV attinge, per il suo mandato specifico, dalla Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica. Questi insegnamenti si evolvono nel tempo; in parte, per via delle nuove sfide poste dall'attuale fase di globalizzazione.⁴

I valori religiosi ed i principi non costituiscono un modello per

⁴ Papa Benedetto XVI "Deus Caritas Est." 2005, 27 "Nella situazione difficile nella quale oggi ci troviamo anche a causa della globalizzazione dell'economia, la Dottrina Sociale della Chiesa è diventata un'indicazione fondamentale, che propone orientamenti validi ben al di là dei confini di essa: questi orientamenti – di fronte al progredire dello sviluppo – devono essere affrontati nel dialogo con tutti coloro che si preoccupano seriamente dell'uomo e del suo mondo".

la politica. La Chiesa Cattolica ha sempre resistito dal prescrivere particolari modelli sociali. Piuttosto, gli insegnamenti della Chiesa rappresentano una lente attraverso la quale vedere il mondo e una forza motivazionale per trasformarlo. Essa è la luce per vedere la strada avanti, piuttosto che una cartina stradale.

Il Sinodo Mondiale dei Vescovi Cattolici ha richiamato l'attenzione sulla responsabilità dei cristiani nella trasformazione del mondo basata sulla giustizia e la pace ed ha ribadito che "[l]'azione per conto della giustizia e la partecipazione nella trasformazione del mondo erano una dimensione costitutiva della predica del Vangelo o della missione della Chiesa per la liberazione del genere umano da ogni situazione oppressiva".⁵

4. I Principi Chiave della Dottrina Sociale della Chiesa e la Global Governance

Da più di un secolo, il messaggio politico, sociale ed economico del Vangelo è stato elaborato attraverso la Dottrina Sociale della Chiesa (DSC). In questo insegnamento sociale "possono essere trovati i principi di riflessione, i criteri di giudizio e le direttive di azione da cui partire per promuovere un umanesimo integrale e solidale."⁶

Gli scopi che
si propone la Dottrina
Sociale della Chiesa

Lo scopo di questo insegnamento sociale è triplice. Innanzitutto, esso costituisce la guida per le coscienze individuali delle persone nel prendere delle giuste decisioni, come l'ammontare dei salari da pagare, il rispetto per l'ambiente, etc... In secondo luogo, esso dovrebbe determinare le risposte della Chiesa alle questioni sociali quali il razzismo, la partecipazione politica e il prendersi cura dei poveri. Infine, dovrebbe influenzare le attività del settore pubblico, per esempio, nel campo delle politiche economiche, delle relazioni internazionali, delle politiche di pace e di guerra.⁷

Le 4 tappe per poter
arrivare ad una
global governance
ispirata dalla DSC

Per poter identificare i principi chiave di un approccio alla governance globale radicato nella DSC, devono essere identificate quattro tappe:

A. Punti iniziali: qual è la base per il nostro approccio alla Glo-

⁵ *Justitia in mundo*, Sinodo Mondiale dei Vescovi Cattolici, Roma, 30 novembre 1971. Si veda pure *Gaudium et Spes*, n. 30.

⁶ *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, il Consiglio del Pontificato per la Giustizia e la Pace, Roma, 2004 n. 7.

⁷ La metodologia usata in questo caso è basata sulla Dottrina Sociale della Chiesa e sulla lotta alla povertà: *Key Concepts and Issues Peter Henriot, S.J.*, Jesuit Centre for Theological Reflection, Zambia, CAFOD Policy Paper. www.cafod.org.uk

- bal Governance? (Dignità Umana, Libertà e Responsabilità della Persona Umana, Integrità della Creazione)
- B. Processo: quali principi devono essere presi in considerazione nella progettazione, nell'implementazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle strutture della Global Governance? (Sussidiarietà, Partecipazione)
- C. Contenuto: quali sono le maggiori priorità che devono essere prese in considerazione nel momento i cui si propongono cambiamenti alle strutture della governance globale? (Bene Comune, Opzione per i Poveri, Cura della Creazione di Dio)
- D. Visioni per il futuro: che tipo di società è il punto di arrivo per la Global Governance? Quali sono i risultati attesi nella società, a seguito dei cambiamenti nelle strutture della governance globale? (Giustizia ed Amore, Solidarietà Globale, Pace)

4.1 Punti iniziali: i principi che dovrebbero servire da base nelle discussioni sulla Global Governance

La sovranità della vita umana

La Dignità Fondamentale di Ogni Essere Umano e i Diritti Umani

Il punto di partenza della DSC, per le nostre discussioni sulla Global Governance, è la sacralità della vita umana. La persona umana è la più chiara immagine della presenza di Dio nel mondo. Quindi, tutto il lavoro della Chiesa che persegue sia la giustizia che la pace è proteso a proteggere e promuovere la dignità di ogni persona. (La Sfida della Pace, n. 15)

La dignità di ogni essere umano non deriva da qualità o abilità umane. Non è influenzata dalla razza, dal genere, dalla religione, dallo status sociale o realizzazione personale. Essa non è dipendente dalla capacità economica, o dal consumo o dal prodotto. La dignità umana non è conferita dai Governi o da altre persone. È un dono di Dio e deve essere, per questo, rispettata.

Questo principio è già stato riconosciuto entro la comunità internazionale attraverso la Carta delle Nazioni Unite, che dichiara:

"Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi ...a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana ...abbiamo risolto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini."

La DSC riconosce che i diritti non possono essere raggiunti individualmente. Essi riflettono la natura delle relazioni umane e, comunque, devono essere portati alla realizzazione nelle comunità – sia a livello locale, che nazionale o internazionale. Con i diritti umani portano con sé la responsabilità di tutelare e proteggere i diritti di tutti gli esseri umani e a costruire una società che protegga e alimenti i diritti di tutti.

La Libertà Umana e la Responsabilità

La dignità umana è strettamente legata alla visione di libertà umana e di responsabilità su cui si fonda la DSC. L'umana "dignità richiede che egli agisca secondo una scelta consapevole e libera, cioè mosso e indotto personalmente dal di dentro, e non per un cieco impulso interno o per mera coazione esterna"⁸.

La libertà e la dignità umana richiedono "precise condizioni di ordine economico, sociale, giuridico, politico e culturale che troppo spesso sono misconosciute e violate"⁹. La DSC afferma che lo **sviluppo umano autentico** va ben oltre il mero sviluppo economico. L'autentico sviluppo umano abbraccia la dimensione sociale, culturale e politica, così come quella economica.

Integrità della Creazione

*"Il principio dell'unità della famiglia umana è legato ad un altro importante principio, quello della destinazione universale dei beni della terra. È un principio molto semplice al quale la Dottrina Sociale della Chiesa ha dato un nome così complicato. Significa che quando Dio ha creato i beni del mondo Egli li ha creati a beneficio di tutti. Tradizionalmente questo principio era applicato alla terra e alle risorse naturali. Oggigiorno, il principio deve essere applicato anche ai frutti del genio umano e alla proprietà intellettuale"*¹⁰.

Questo principio è particolarmente urgente nel mondo attuale dove la maggior parte della biodiversità della terra è situata nei Paesi in Via di Sviluppo che ospitano anche numerosi affamati ed afflitti dall'HIV/AIDS.

4.2 Processo: i principi che dovrebbero guidare il processo di Global Governance

Sussidiarietà

Il principio dominante che dovrebbe governare il processo di Global Governance, secondo la prospettiva della DSC, può essere sintetizzato dal termine *sussidiarietà*.

La radice di questo principio è basata sulla premessa che le più profonde dimensioni della dignità umana e lo sviluppo umano autentico sono fondamentalmente legati alla libertà umana. Gli individui e la società si sviluppano solo se la libertà degli individui viene rispettata e se gli uomini usano il loro libe-

⁸ *Compendio*, n. 135.

⁹ *Compendio*, n. 137.

¹⁰ "The Church in Ireland and the Wider World – a 21st Century Response: Links between mission and development and the work of justice", Riflessioni del reverendissimo Diarmuid Martin, Arcivescovo di Dublino, Enfield Ireland, 11 ottobre 2003. www.trocaire.ie

ro arbitrio per costruire solidarietà.

Papa Giovanni Paolo II riaffermò la centralità di questo principio:

“Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune”¹¹.

Visione di una società pluralistica

La DSC, perciò, propone una visione di società pluralistica con una molteplicità di ordini sociali, associazioni ed istituzioni sia verticali che orizzontali. La comunità e le sue istituzioni governative dovrebbero essere strutturate in modo da facilitare la sussidiarietà, ad esempio, queste strutture dovrebbero essere costruite dal basso in modo da garantire il massimo sviluppo dell'individuo e l'abilità dell'individuo di garantire l'esistenza delle comunità più piccole, come le famiglie e le istituzioni private.

Nel 1963 Papa Giovanni XXIII parlò di una “autorità pubblica mondiale” che avrebbe portato a termine quei compiti che i governi nazionali non potevano soddisfare a causa della vastità, della complessità e dell'urgenza di questi problemi (Pacem in terris, n. 140-141). Quest'autorità, comunque, non dovrebbe ridurre la sfera d'azione degli Stati individuali, ma cercare di lavorare per la creazione di un ambiente in cui i singoli Stati possano adempiere ai loro doveri con maggiore sicurezza.¹²

La sussidiarietà come principio guida per la Global Governance può agire sia come forza limite contro l'espansione di istituzioni internazionali obsolete e non responsabili, che come sollecito a quelle istituzioni che adempiono a certe funzioni che hanno carattere globale. Secondo questo principio, le istituzioni internazionali, incluse quelle finanziarie internazionali dovrebbero rispettare il ruolo e il punto di vista degli Stati ed evitare di imporre condizionalità, specialmente su come gli Stati gestiscono i servizi pubblici. La sussidiarietà richiede pure che dove le giurisdizioni di queste istituzioni siano considerate legittime, esse dovrebbero essere responsabili, trasparenti e pienamente rappresentative.

Partecipazione

“Caratteristica conseguenza della sussidiarietà è la partecipazione,

¹¹ *Centesimus annus*, n. 48.

¹² *Compendio*, n. 441. “Nel corso della storia, nonostante i cambiamenti di prospettiva delle diverse epoche, si è avvertito costantemente il bisogno di una simile autorità per rispondere ai problemi di dimensione mondiale posti dalla ricerca del bene comune: è essenziale che tale autorità sia il frutto di un accordo e non di un'imposizione, e non venga intesa come 'super-Stato globale’”.

che si esprime, essenzialmente, in una serie di attività mediante le quali il cittadino, come singolo o in associazione con altri, direttamente o a mezzo di propri rappresentanti, contribuisce alla vita culturale, economica, sociale e politica della comunità civile cui appartiene. La partecipazione è un dovere da esercitare consapevolmente da parte di tutti, in modo responsabile e in vista del bene comune¹³.

La povertà come processo multidimensionale

È ampiamente riconosciuto come la povertà sia un processo multidimensionale e che una delle sue dimensioni sia la mancanza di voce o l'esclusione dal processo di decision-making. La DSC afferma che le popolazioni sono il soggetto e non l'oggetto dello sviluppo. La partecipazione dovrebbe essere un principio guida per i sistemi della Global Governance. L'attenzione deve essere data alla creazione e al miglioramento delle infrastrutture sociali, che aumentano la partecipazione delle persone e delle comunità. Questo implica un passo verso le istituzioni politiche, democratiche, legittime e funzionanti della Global Governance.

4.3 Contenuto: i principi che devono essere presi in considerazione quando si propongono cambiamenti alle strutture di governance globale

Il Bene Comune

Il bene comune, secondo la DSC, è la somma di tutte quelle condizioni di vita sociale – economiche, politiche, sociologiche e culturali – che rendono possibile per le donne e gli uomini di raggiungere compiutamente l'autentico sviluppo umano e la perfezione della loro umanità. I diritti individuali sono sempre sperimentati entro il contesto della promozione del bene comune. Le istituzioni statali hanno un ruolo chiave come garanti del bene comune:

“Lo Stato, la cui ragion d'essere è l'attuazione del bene comune nell'ordine temporale, non può rimanere assente dal mondo economico; deve esser presente per tutelare i diritti di tutti i cittadini, soprattutto dei più deboli, quali sono gli operai, le donne, i fanciulli”¹⁴.

Lo Stato come protettore del bene comune

Lo Stato, in collaborazione con tutta la società, ha il compito di proteggere il bene comune sia a livello nazionale che globale. Con le parole di Papa Giovanni II:

“Come a livello interno è possibile e doveroso costruire un'economia sociale che orienti il funzionamento del mercato verso il bene comune, allo stesso modo è necessario che ci siano interventi adeguati anche a livello internazionale”¹⁵.

¹³ Compendio, n. 189.

¹⁴ Mater et Magistra, n. 12.

¹⁵ Centesimus Annus, n. 52.

L'Opzione Preferenziale per i Poveri

Il bene comune conduce ad un'altra priorità nel processo di Global Governance: l'opzione preferenziale per i poveri. Il sistema attuale di globalizzazione, dominato dalla forze di mercato, non dà priorità ai bisogni dei poveri del mondo.

Dare attuazione all'opzione per i poveri significa dare molta attenzione ai bisogni ed ai diritti di coloro che sono economicamente svantaggiati e, di conseguenza, soffrono dell'oppressione e della totale mancanza di potere.

Basato sul principio della sacra dignità di ogni persona, questo principio significa dare la priorità a coloro la cui dignità è molto spesso ignorata o addirittura disdegnata.

La preoccupazione per i poveri è sempre stata al centro del messaggio cristiano. Una volontà di condividere con gli altri è segno di apertura a Dio. Il Deuteronomio sancisce: "non ci dovrebbe essere nessun povero tra di voi" (Deuteronomio, 15:4). L'interesse per coloro che sono in stato di bisogno è una espressione pratica dell'amore per Dio:

"Se qualcuno che ha le ricchezze di questo mondo vede suo fratello o sua sorella in difficoltà e chiude il suo cuore a questi, come può l'amore di Dio restare in essi?" (1 Gv 3, 17).

In altre parole, la preoccupazione non riguarda primariamente gli esseri generosi e filantropici. È una questione di amore e giustizia. L'interesse per i poveri, inoltre, non può essere ristretta ad un'area geografica, ma deve avere una dimensione globale:

"Un tema consistente della Dottrina Sociale della Chiesa è l'opzione preferenziale per i poveri. Oggi, questa preferenza è espressa in una dimensione mondiale che abbraccia gli affamati, i bisognosi, i senzatetto, coloro senza le cure mediche, e le persone senza speranza"¹⁶.

Cura per la Creazione di Dio

Un altro importante aspetto del contenuto della Global Governance è la relazione tra l'umanità e il suo ambiente circostante. La nozione di ambiente creato e, quindi, le risorse naturali mondiali, è strettamente legata alla questione della libertà e della responsabilità.

La DSC è basata sul principio che il mondo, ed ogni cosa in esso, non è proprietà ultima di nessuno o dell'umanità in toto. Gli esseri umani sono responsabili dei beni della creazione, e chiamati a gestire la terra in modo responsabile per preservare i

¹⁶ Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa, n. 182.

beni per le future generazioni. Le strutture economiche e politiche che promuovono il saccheggio, lo spreco e la distruzione della natura sono sbagliate. Questo principio è alla base della nozione cristiana di "sviluppo sostenibile":

La nozione cristiana dello sviluppo sostenibile

"Il carattere morale dello sviluppo non può prescindere neppure dal rispetto per gli esseri che formano la natura visibile e che i Greci, alludendo appunto all'ordine che la contraddistingue, chiamavano il «cosmo». Anche tali realtà esigono rispetto, in virtù di una triplice considerazione, su cui giova attentamente riflettere. La prima consiste nella convenienza di prendere crescente consapevolezza che non si può fare impunemente uso delle diverse categorie di esseri viventi o inanimati – animali, piante, elementi naturali – come si vuole, a seconda delle proprie esigenze economiche. Al contrario, occorre tener conto della natura di ciascun essere e della sua mutua connessione in un sistema ordinato, ch'è appunto il cosmo."...

"Una giusta concezione dello sviluppo non può prescindere da queste considerazioni relative all'uso degli elementi della natura, alla rinnovabilità delle risorse e alle conseguenze di una industrializzazione disordinata, le quali ripropongono alla nostra coscienza la dimensione morale, che deve distinguere lo sviluppo"¹⁷.

4.4 Visione per il futuro: i principi della DSC che sottolineano la visione del futuro dell'umanità

Giustizia ed Amore

La visione del mondo secondo la DSC: un matrimonio di amore e giustizia sociale

Il principio è la costruzione di una "civiltà dell'amore e della giustizia globale"¹⁸. Questa visione del mondo presentata dalla DSC, è un matrimonio di amore sociale e di giustizia sociale: l'amore per il vicino è una domanda assoluta di giustizia, poiché la carità deve manifestarsi nelle azioni e strutture con il rispetto della dignità umana, protezione dei diritti umani e facilitazione dello sviluppo umano:

"L'amore del prossimo radicato nell'amore di Dio è anzitutto un compito per ogni singolo fedele, ma è anche un compito per l'intera comunità ecclesiale, e questo a tutti i suoi livelli: dalla comunità locale alla Chiesa particolare fino alla Chiesa universale nella sua globalità"¹⁹.

Questo amore deriva dal ministro della carità (diaconia) che è una delle triplici responsabilità della Chiesa²⁰ ed è profondamente legata alla chiamata cristiana alla giustizia. La chiamata

¹⁷ Papa Giovanni Paolo II "Sollicitudo rei socialis" 1987, n. 34.

¹⁸ Papa Giovanni Paolo II, Angelus alla Diciassettesima Giornata Mondiale della Gioventù, 28 luglio, 2002.

¹⁹ Papa Benedetto XVI, "Deus caritas est", 2005, n. 20.

²⁰ Papa Benedetto XVI "Deus caritas est", 2005, n. 25.

di Gesù all'amore reciproco e di ogni persona richiede che si vada oltre le parole ed i pensieri lavorando per stabilire strutture di giustizia, che supportino e liberino tutti.

Solidarietà Globale

La visione di solidarietà rappresentata dalla DSC riconosce che gli stati ricchi hanno responsabilità verso quelli poveri. Le popolazioni con ricchezza e risorse sono legate a quelle che ne sono carenti entro la famiglia umana nella "economia divina". Quelli che rimangono indifferenti di fronte alla sofferenza di fratelli e sorelle nel mondo intero soffrono di serie mancanze spirituali. Le popolazioni hanno bisogno di solidarietà per il loro pieno sviluppo umano allo stesso modo in cui ne hanno bisogno i poveri. Sono intrappolate entro i confini che costruiscono attorno a loro stesse. Inoltre, la solidarietà implica anche riconoscere che esiste un legame tra il benessere di tutte le popolazioni, siano esse industrializzate o provenienti dai Paesi in Via di Sviluppo. Questo significa lavorare in partnership per impegnarsi ad una mutua interdipendenza.

*"La solidarietà deve essere colta, innanzi tutto, nel suo valore di principio sociale ordinatore delle istituzioni, in base al quale le strutture di peccato che dominano i rapporti tra le persone e i popoli, devono essere superate e trasformate in strutture di solidarietà, mediante la creazione o l'opportuna modifica di leggi, regole del mercato, ordinamenti"*²¹.

Pace

Pace: molto di più
di assenza di guerra

La pace è molto di più dell'assenza della guerra. La costruzione della pace, nel senso di "lotta per la giustizia sociale" non è un impegno facoltativo. È una necessità della fede, profondamente legata alla giustizia ed alla solidarietà. La dichiarazione di Papa Paolo VI "Se vuoi la pace, lavora per la giustizia" ci richiama all'azione per la pace. Questa pace può essere costruita solo in un mondo di giustizia e solidarietà:

*"La solidarietà che lega tutti gli esseri umani e li fa membri di un'unica famiglia impone alle comunità politiche, che dispongono di mezzi di sussistenza ad esuberanza, il dovere di non restare indifferenti di fronte alle comunità politiche i cui membri si dibattono nelle difficoltà dell'indigenza, della miseria e della fame, e non godono dei diritti elementari di persona. Tanto più che, data l'interdipendenza sempre maggiore tra i popoli, non è possibile che tra essi regni una pace duratura e feconda, quando sia troppo accentuato lo squilibrio nelle loro condizioni economico-sociali"*²².

²¹ Compendio, n. 193.

²² Mater et Magistra, n. 144.

Seguire i principi di giustizia, amore e di solidarietà globale dovrebbe condurci ad un mondo in cui la pace sia possibile. L'alternativa è un mondo di crescente insicurezza, continuamente esposto alla minaccia della povertà, dell'esclusione e dell'emarginazione che porta a difendere i propri interessi attraverso mezzi violenti.

5. Attori Chiave della Global Governance

Sulla base di valori come la dignità, la libertà e la responsabilità, la sussidiarietà, il bene comune, l'opzione per i poveri e la tutela per la creazione, è possibile identificare delle aree chiave per riformare le regole ed i processi alla base delle attuali forme di Global Governance. Inoltre ci forniscono una prospettiva per esaminare la relazione tra le varie organizzazioni internazionali. Alla luce di questa prospettiva è possibile notare il divario e le contraddizioni dell'attuale sistema di Global Governance che hanno bisogno di essere risolte per poter ottenere un sistema che garantisca questi principi e valori.

La Dottrina Sociale della Chiesa riconosce l'importante ruolo delle istituzioni della Global Governance, in particolar modo delle Nazioni Unite, ma fa presente che la *"visione di un'effettiva autorità pubblica internazionale al servizio dei diritti umani, della libertà e della pace non sia stata ancora interamente raggiunta"*²³. Queste istituzioni hanno bisogno di maggior supporto e di rinnovamento basato sui suddetti principi. Per poter ottenere questo cambiamento, bisogna capire il ruolo che le istituzioni internazionali e gli attori globali devono svolgere in questo processo.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite

La prima istituzione internazionale che si può collocare in questo contesto è il sistema delle Nazioni Unite (NU). L'Organizzazione nasce all'indomani della Seconda Guerra Mondiale con il mandato specifico del mantenimento della pace. Essa si fonda sul principio dell'azione collettiva come principio base per la sicurezza. Sotto molti aspetti, la Carta delle Nazioni Unite sottolinea le funzioni di un'organizzazione che dovrebbe essere al cuore della governance globale in termini di processi economici, sociali e politici. Tuttavia, fin dalla sua istituzione, le Nazioni Unite si sono trovate in una in posizione estremamente difficile nell'esercitare il loro mandato.

Dalla sua fondazione, sono stati create dozzine di Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite con il compito di impegnarsi su

²³ Messaggio del 2003 di Giovanni Paolo II per la Giornata Mondiale della Pace e Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica, n. 365 e 440.

questioni specifiche dell'agenda globale (rifugiati, diritti umani, lavoro, donne, educazione, bambini, fame, sviluppo, etc...). Il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale ed il Consiglio Economico e Sociale sono importantissimi attori della Global Governance.

Dall'inizio degli anni Novanta, le Nazioni Unite hanno patrocinato le maggiori e principali Conferenze per dare risposte politiche alle sfide della globalizzazione e ai crescenti problemi globali (tra i più importanti, la povertà, la fame, la discriminazione di genere, il degrado ambientale, la crescita demografica, l'urbanizzazione e la migrazione, le violazioni politiche e sociali dei diritti umani). Sebbene alcuni abbiano criticato alcuni di questi eventi in quanto mere dichiarazioni di principi molto deboli nel concreto, le successive Conferenze delle Nazioni Unite hanno accresciuto la consapevolezza dell'opinione pubblica sull'importanza per l'umanità delle questioni in agenda. Questi eventi hanno, inoltre, fornito spazi importanti per mobilitare ed ascoltare le voci delle Organizzazioni non governative (ONG) su importanti questioni globali.

La Riforma delle Nazioni Unite

Attualmente, le Nazioni Unite stanno facendo un seria riflessione sulla riforma dell'attuale struttura. Il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan del marzo 2005, "In Larger Freedom", ha sottolineato l'urgente bisogno di riformare l'attuale struttura. Questo Rapporto ha stimolato un profondo dibattito tra gli Stati membri che ha condotto al Summit Mondiale delle Nazioni Unite e alla 60° sessione dell'Assemblea Generale dove gli Stati parte si sono occupati di numerose questioni importanti.

Riforma del Consiglio di Sicurezza

Molti Stati e ONG nel mondo contestano l'attuale struttura del Consiglio di Sicurezza, che continua a favorire le nazioni vincitrici della Seconda Guerra Mondiale, in quanto membri permanenti con potere di veto. Nel 2005 furono fatte molte proposte per poter dare più potere e voce agli altri Stati, specialmente a quelli africani, dell'Asia e dell'America Latina. Purtroppo, non venne raggiunto nessun consenso nel 2005 su questa questione, ma gli Stati membri stanno continuando il dibattito su almeno quattro delle maggiori proposte di riforma.

Il Consiglio Economico e Sociale

Allo stesso modo nel caso della riforma del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC), le Nazioni Unite non sono state capaci di assumere la decisione per renderlo l'organo competente per il monitoraggio dei diritti economici e sociali. Con il Consenso di Monterrey del marzo 2002, i leader mondiali hanno ribadito – così come avevano fatto al Millennium Summit delle Nazioni Unite – la priorità di un rinnovamento del sistema delle Nazioni Unite, fondamentale per la promozione

della cooperazione per lo sviluppo, con il rafforzamento dell'ECOSOC in modo da permettergli di svolgere il ruolo affidatogli dalla Carta delle Nazioni Unite. Il resoconto presentato al Comitato Preparatorio della Conferenza di Monterrey del gennaio 2001 ha indicato che l'ECOSOC stava emergendo come forum strategico per il coordinamento entro il sistema delle Nazioni Unite, diventando un foro dove le varie componenti del sistema si riuniscono e si impegnano in un dialogo produttivo lungo linee funzionali, settoriali ed istituzionali. Questo Rapporto ha anche suggerito che gli Stati Membri, così come tutte le entità del sistema delle Nazioni Unite, potrebbero e dovrebbero fare un miglior uso del Consiglio come forum per il dialogo, specialmente su questioni di coerenza politica e di coordinamento, incluse quelle che potrebbero richiedere considerazioni dettagliate in organi più specializzati.

Tuttavia, ciò non è mai successo e la questione, anche se ripresa in preparazione e dopo il Summit Mondiale delle Nazioni Unite del 2005, riflette punti di vista molto differenti sul ruolo dell'ECOSOC.

Un'altra questione che ha caratterizzato i dibattiti sulla riforma delle Nazioni Unite è la coerenza e l'integrazione del sistema delle Nazioni Unite, che ha coinvolto numerose Agenzie Specializzate, Programmi e Dipartimenti. Legata a questa è la questione dell'effettiva gestione del Segretariato. L'Assemblea Generale del 2005 ha dato avvio a parecchi processi al fine di approfondire la riflessione su queste questioni in futuro. www.un.org

All'indomani del Summit Mondiale

Nel settembre 2005, il Summit del Millennio delle Nazioni Unite si è accordato su numerose riforme del sistema delle Nazioni Unite. L'Assemblea Generale ha deciso di rafforzare il meccanismo di protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite attraverso la creazione di un Consiglio sui Diritti Umani al posto della Commissione sui Diritti Umani. In secondo luogo, è stata approvata la creazione di una Commissione di Peacebuilding che coordinerà le operazioni delle Nazioni Unite in situazioni di conflitto e post conflitto. Infine, si è definito in maniera chiara il significato di "responsabilità di proteggere" da parte della Comunità Internazionale in caso di genocidio, crimini di guerra, e crimini contro l'umanità. Sono state discusse durante il Summit altre proposte di riforma relative alla gestione interna delle Nazioni Unite. Mentre queste tre riforme stanno procedendo, il Summit ha fallito in quelle che sono le questioni più critiche riguardanti la Global Governance: la riforma del Consiglio di Sicurezza e il ruolo delle Nazioni Unite nella governance economica internazionale. Dopo diversi mesi, i 5 Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza non si sono accordati

sulle riforme ed il processo è terminato con lo stallo. Allo stesso modo, le riforme dell'ECOSOC nell'ambito del processo iniziato con la Conferenza del Finanziamento per lo Sviluppo per assicurargli un ruolo più centrale nella governance economica globale, sono state bloccate. Ciò significa che i meccanismi di coordinamento tra l'ECOSOC e le Istituzioni Finanziarie Internazionali rimangono ancora deboli, e queste ultime continuano a mantenere il controllo sulle formulazioni di politica macro-economica. L'Assemblea Generale nel 2006 ha fatto poco per risolvere queste questioni critiche. Rimane da vedere da dove verrà nei prossimi anni la soluzione a queste riforme.

Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale

I mandati

Accanto alle Nazioni Unite, le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) costituiscono gli attori chiave entro l'attuale architettura della Global Governance. Il ruolo di queste istituzioni e le loro relazioni con altri attori chiave sono state di recente messe in discussione. I mandati originali del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Mondiale (BM) attribuiscono dei ruoli diversi a queste istituzioni rispetto a quelli che hanno sviluppato in più di sessant'anni dalla loro esistenza, specialmente negli anni della crisi del debito degli anni Ottanta. Il mandato originale del FMI era quello di mantenere la stabilità finanziaria mediante il sistema a cambi fissi, in vigore fino al 1973, usando temporanee iniezioni di liquidità per superare le crisi finanziarie. Il mandato della Banca Mondiale, dopo aver agevolato la promozione della ricostruzione economica dell'Europa e del Giappone subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, è stato quello di aiutare a finanziare lo sviluppo economico e sociale di un sempre crescente numero di Paesi in Via di Sviluppo.

Cambiamenti delle IFI

Con il passare del tempo, la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale sono divenute le due più potenti Istituzioni Finanziarie del mondo. Per mezzo dei prestiti fatti ai Paesi poveri e alle clausole di condizionalità, sono giunte a controllare le politiche pubbliche in numerosi Paesi in Via di Sviluppo. Le politiche di aggiustamento strutturale che hanno imposto ai Paesi poveri hanno portato più ad agitazioni sociali e povertà che allo sviluppo economico. Esse non sono riuscite a rispondere in maniera adeguata alle crisi finanziarie e non hanno disposto strumenti innovativi per risponderci.

Critiche al FMI e alla BM

Entrambe le istituzioni sono spesso criticate per la mancanza di trasparenza e per l'uso di criteri che determinino la rappresentanza basati su un sistema che continua a lasciare il potere nelle mani di pochi Paesi ricchi, piuttosto che essere bilanciato a livello regionale o in base alla grandezza delle economie.

La FOCSIV ha sottolineato tre aree critiche di riforma che

In cosa devono
cambiare?

queste istituzioni finanziarie dovrebbero implementare: I) il raggiungimento di un'adeguata rappresentanza, responsabilità e trasparenza; II) la promozione di una pluralità di approcci per uno sviluppo equo e III) l'assicurazione che il loro ruolo nel sistema delle istituzioni globali rispetti il primato delle norme sui diritti umani internazionali e uno sviluppo economico e sociale²⁴. www.FMI.org – www.worldbank.org

Ruolo del commercio
nella governance
globale

L'Organizzazione Mondiale del Commercio

L'OMC costituisce il terzo attore nell'architettura finanziaria internazionale che governa la globalizzazione. Essa è entrata in vigore il 1 gennaio 1995 come successore dell'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT). Il GATT, un accordo internazionale atto a ridurre le tariffe e le altre barriere al commercio, nacque all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, quando gli Stati Uniti e la Gran Bretagna cercarono di ricostruire un sistema commerciale multilaterale stabile per evitare le guerre commerciali e le rivalità economiche che contribuirono alla Grande Depressione e all'ascesa del fascismo. Senza dubbio, il commercio ha un importante ruolo nella Global Governance mondiale.

In soli dieci anni, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ha raddoppiato il numero degli Stati membri. Quattro quinti dei suoi membri sono Paesi in Via di Sviluppo. Questo allargamento ha creato nuove sfide in termini di coordinamento e negoziazione. L'OMC è la più democratica tra tutte le istituzioni internazionali, per via del suo sistema di votazione a consenso, in cui ogni stato membro ha potere decisionale. La Conferenza di Seattle (1999) ha rivelato, comunque, come anche un sistema così democratico è vulnerabile alla manipolazione da parte di un gruppo elitario di membri potenti²⁵. Tutti concordano sul fatto che i contenuti, i processi e l'organizzazione sono stati fondamentali nel determinare il fallimento della Sesta Conferenza di Cancun del 2003. Così come le precedenti, la Sesta Conferenza dell'OMC ad Hong Kong (dicembre 2005) ha ricevuto numerose proteste da parte dei gruppi della società civile (contadini, studenti, organizzazioni religiose) che hanno espresso crescente preoccupazione per questioni attinenti al commercio, soprattutto ai sussidi agricoli e alla privatizzazione delle risorse pubbliche. www.wto.org

Gli Stati Nazionali

Sebbene i dibattiti sulle questioni di Global Governance siano sempre più dominati dal ruolo delle istituzioni internazio-

²⁴ Per maggiori informazioni si veda anche il documento della CIDSE: "Long Due Reform? The International Monetary Fund, the World Bank and Global Economic Governance 60 years later", Agosto 2005. (<http://www.cidse.org/docs/200508301120073185.pdf>)

nali, i problemi della governance globale non possono essere pienamente compresi se non si mettono in relazione tra loro gli interessi nazionali ed il sistema internazionale. Gli Stati-nazione rimangono i principali attori entro il sistema internazionale e pure se gli accordi vengono raggiunti in contesti internazionali, il processo decisionale e l'implementazione rimangono in ambito nazionale. Gli Stati continuano ad essere i principali agenti capaci di prendere decisioni autorevoli. È questo il motivo per cui costituiscono i pilastri chiave dell'architettura della governance globale.

Gruppi Ad-hoc

Il G8

Negli ultimi anni sono stati creati molti gruppi ad hoc. In particolare, il Gruppo degli 8 o il G8 venne creato nel 1975 per mettere insieme i Paesi più ricchi del mondo (G7) e la Russia per gestire le questioni economiche e finanziarie. In virtù del suo potere e dell'influenza economica, militare e diplomatica degli Stati membri, il G8 esercita attualmente enorme influenza sulle istituzioni multilaterali della Global Governance. Questo dà al G8 un grande potere di influenza sulle politiche, sui programmi e le decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sull'OMC, sul FMI, Banca Mondiale, e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Il Gruppo dei 77 (G77), creato nel 1964 da 77 Paesi più poveri ha l'obiettivo di gestire questioni legate allo sviluppo dalla prospettiva dei Paesi più poveri. Attualmente, il G77, include 132 Stati dell'Africa e degli altri continenti. www.g-8.de/Webs/G8/EN/ - www.g8.gov.uk - www.g77.org

Il G77

L'incremento della cooperazione regionale

Attori Regionali

Il continuo riordinamento dei gruppi globali economici e politici, a volte definito come processo verso un "mondo multipolare", è stato accompagnato da un processo di regionalizzazione. Questo processo si sta intensificando sotto la pressione della globalizzazione. L'emergenza simultanea di globalizzazione, di regionalizzazione, e di localizzazione (a volte denominata "glocalizzazione") è una delle tendenze strutturali della politica e della società globali. Tutte le regioni del mondo stanno formando, gradualmente, zone di cooperazione e di integrazione. Oltre 170 accordi regionali legano gli Stati-nazione e organizzazioni regionali come l'Unione Africana, la Lega Araba, l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), la Comunità dei Caraibi (CARICOM) e l'Unione Europea. Questo evidenzia un importante incremento della cooperazione regionale, con vari gradi di successo. www.africa-union.org - www.arableagueonline.org - www.aseancsec.org - www.caricom.org - www.europa.eu

Le Organizzazioni Non Governative (ONG)

Dall'inizio degli anni Novanta c'è stata una crescita espo-

Nascita di una società civile globale

nenziale nel numero delle ONG locali, regionali ed internazionali su questioni legate alla Global Governance. La nascita di questa Società Civile Globale, sviluppata a vari livelli (locale, nazionale, regionale e globale), rende possibile per questi attori svolgere il ruolo di supervisore della globalizzazione. Questa funzione non è, comunque, sostituibile al controllo esercitato dai leader e dai Parlamenti democraticamente eletti. Le ONG e altre associazioni possono, tuttavia, far pressione sui rappresentanti democraticamente eletti per fare in modo che assumano i loro diritti e doveri di controllo sulle attività del settore pubblico e privato globale più seriamente. Infatti, le reti della società civile si sono accorte che la responsabilità a livello statale non è da sola sufficiente, soprattutto nei Paesi in cui la sovranità economica statale era stata erosa a causa del debito estero e dell'aggiustamento strutturale. Gli attivisti nei Paesi in Via di Sviluppo percepiscono che i Governi nazionali non sono in grado o non hanno la volontà di reagire, o di influenzare le loro condizioni politiche ed economiche, che vedono plasmate dalle politiche delle principali economie industrializzate, da potenti attori privati, che influenzano a loro volta le regole e le strutture dei vari organi multilaterali.

Il ruolo svolto dalle ONG

In relazione alle questioni di Global Governance, questi attori svolgono un ruolo importante sotto quattro aspetti: 1) Molte ONG, incluse le università e i gruppi di esperti, si occupano di analizzare criticamente questioni globali, spesso basate sulle esperienze locali. 2) Le ONG hanno essenzialmente il compito di portare nei forum globali ed internazionali i problemi e gli interessi dei loro membri locali. Il loro è un ruolo importante nella facilitazione della partecipazione della società civile ai processi politici. 3) Un terzo compito delle ONG, soprattutto di quelle di ispirazione religiosa, è l'approccio alle questioni di Global Governance basata su una prospettiva etica e sui valori condivisi. In questo caso, le organizzazioni di ispirazione religiosa si fondano sulle loro diverse tradizioni, inclusa la Dottrina Sociale della Chiesa, per affrontare queste questioni. 4) Infine, le ONG promuovono la mobilitazione e l'educazione della popolazione a livello locale. L'impegno delle ONG durante la Campagna del Giubileo del 2000 è un ottimo esempio dell'impatto che queste organizzazioni possono avere nel mobilitare l'azione locale ad avere un impatto globale.

Le imprese transnazionali

Il ruolo del settore privato

Il ruolo e l'influenza delle imprese transnazionali (TNC) nell'influenzare norme locali ed internazionali è aumentato con l'espansione delle loro capacità gestionali, delle loro strutture organizzative e delle risorse finanziarie, che a volte superano il reddito nazionale di alcuni Paesi in Via di Sviluppo. Il loro accesso ai Governi e alle Istituzioni Internazionali è meno trasparente di quello delle Organizzazioni Non Governative

(ONG). Il principale canale attraverso il quale le multinazionali possono influenzare le regole economiche è caratterizzato dall'influenza sui Governi nazionali. Questa questione è preoccupante, dato che esse si interessano, primariamente, di aumentare i loro profitti per poter aumentare i dividendi degli azionisti piuttosto che del bene pubblico o dell'agire in modo etico.

6. Conclusione

La povertà:
la più grande
violazione
dei diritti umani

Questo documento illustra le posizioni della FOCSIV sul fatto che la povertà rimane la più grande violazione dei diritti umani, le cui maggiori cause sono profondamente legate al sistema della Global Governance in cui viviamo. A sua volta, molto rimane ancora da fare entro questo sistema per poter eliminare il problema alle sue radici.

Siamo fermamente convinti che l'impegno dei cittadini potrebbe portare ad un cambiamento. Per questo, i principi di solidarietà alla base delle nostre attività dovrebbero continuare a darci vigore nel perseguimento di un autentico sviluppo umano e della giustizia sociale.

Anche se questo documento illustra le visioni della governance globale, tratte dalla tradizione della Dottrina Sociale della Chiesa non è presentato in maniera gerarchica ed isolazionista. Difatti, le nostre reti, riconoscendo il valore delle tradizioni e delle esperienze dei gruppi di ispirazione religiosa e non che si occupano di giustizia, cercheranno di lavorare in modo da costruire delle alleanze internazionali effettive in vista di una Global Governance innovativa. Speriamo di poter fornire al lettore spunti su questioni che potrebbero dar vita a riflessioni e poi ad azioni in merito.

La giustizia implica avere una reale voce e che questa faccia la differenza. Affinché la partecipazione sia effettiva, non bisogna fermarsi nella sfida alle disuguaglianze di potere del mondo. Attraverso la denuncia e la diffusione della sua visione della Global Governance, la FOCSIV promuove la partecipazione di tutti i popoli, di tutte le famiglie della Chiesa e di tutta la società civile nel determinare insieme il futuro. Dobbiamo avere il coraggio di riformare e trasformare le istituzioni della Global Governance e rinnovarle per poterle rendere migliori. Dobbiamo continuare a lavorare per eliminare le distorsioni della governance globale che escludono i poveri. Sono proprio i poveri coloro che soffrono maggiormente dell'ingiustizia e per questo la solidarietà dei cristiani è chiamata in causa.

Bibliografia

"Long Due Reform? The International Monetary Fund, the World Bank, and Global Economic Governance 60 Years later", CIDSE position paper, August 2005

<http://www.cisde.org/docs/200508301120073185.pdf>.

CIDSE Input on UN Reform, Cluster 4 of UN Secretary General's report "In larger Freedom", Civil Society Hearings in preparation for the UN Millennium +5 Summit, New York, 23-24 June 2005

<http://www.cisde.org/docs/200506301259296465.pdf>.

"A hearing in the WTO for all Members, Guidelines for improving the WTO negotiating process", CIDSE-Caritas Internationalis position paper, May 2005

<http://www.cisde.org/docs/200505261417146741.pdf>.

"Working Towards Progressive Global Governance", CIDSE-Caritas Internationalis background paper, April 2004

<http://www.cisde.org/docs/200504110959007260.pdf>.

"Concrete Steps to Strengthen International Economic Governance", Statement, October 2003

<http://www.antenna.nl/cidse/docs/200311101243263317.pdf>.

"A Political Agenda for the Reform of Global Governance", Background Policy Paper, October 2003

<http://www.coc.org/pdfs/coc/ggpaper.pdf>.

Report of side event "Towards Improved Governance", Monterrey, March 2002

<http://www.antenna.nl/cidse/en/th2/ffgov.pdf>.

"Towards more Coherence in Global Governance", Statement, Monterrey, March 2002

<http://www.antenna.nl/cidse/en/news/montggov.htm>.

Inserire i Diritti Umani nella Politica Internazionale

Rapporto del Seminario organizzato dalla CIDSE in collaborazione con il Centro Gesuita per la Riflessione Teologica

1. Il *background* del lavoro di advocacy della LA CIDSE sulla *global governance* - Argomenti di conversazione, di Markus Brun, Fastenopfer
2. La politica economica internazionale e i Diritti Umani: una visione storica d'insieme, del Prof. Felipe Gómez Isa, Istituto dei Diritti Umani, Università di Deusto, Bilbao, Spagna
3. Il contesto politico globale, di Christiane Overkamp, Segretario Generale, LA CIDSE
4. Le iniziative della società civile, di Josep Xercavins I Valls, Segretariato ad hoc di UBUNTU
5. Una visione d'insieme del Processo di Helsinki sulla globalizzazione e la democrazia, di Sari Jormanainen, Ambasciata di Finlandia nello Zambia, rappresentante del Segretariato per il Processo di Helsinki
6. Il Processo di Helsinki: *road map* e tavole rotonde
7. Una proposta di Irasema Zavaleta, Relazioni internazionali, Centro per i Diritti Umani "Miguel Augustin Pro-Juarez", Messico
8. Una proposta di Egide Rwamatwara, Pax Romana, Africa
9. Una proposta del Dott. Prakash Louis, Istituto sociale indiano, India
10. Una proposta di Hassen Lorgat, SANGOCO, Sudafrica
11. Revisione delle proposte secondo la prospettiva di genere, di Lucy Muyoyeta, Presidente, Coordinamento delle Organizzazioni non governative (NGOCC), Zambia

1. Il *background* del lavoro di advocacy della CIDSE sulla *global governance*

Argomenti di conversazione

di Markus Brun, Fastenopfer e Aldo Caliarì, Center of Concern

I. Il processo interno della FOCSIV

Impegno della FOCSIV per la *global governance*

Il primo impegno della FOCSIV sulle questioni di *global governance* su una base *ad hoc* è emerso dal lavoro svolto in **diversi campi internazionali**:

- L'impegno nelle Conferenze dell'ONU degli anni '90 (specialmente Copenhagen)
- La Campagna del Giubileo
- Il Copenhagen +5 / Finanziamento per lo sviluppo (FfD - *Financing for Development*) / Monterrey 2002
- L'ECOSOC (il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite)
- Per il commercio: le Conferenze ministeriali dell'OMC (Seattle, Cancun, Hong Kong...)
- I Vertici del G8 (Evian, Gleneagles)
- Il Vertice Millennium Summit +5
- Il World Social Forum (WSF); il Montreal International Forum, Ubuntu

La lobby internazionale della FOCSIV

Il lavoro svolto nei tre gruppi della CIDSE a cui la FOCSIV partecipa regolarmente (per una *visione d'insieme eclettica*):

- **Per il commercio**: attenzione sull'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) (regole commerciali più eque nelle aree agricole e il **Trattato sugli aspetti commerciali relativi ai diritti di proprietà intellettuale (TRIPS)**¹; un sistema decisionale più equo nell'ambito dell'OMC e la piena partecipazione di tutti gli *stakeholder*; la trasparenza, l'**Accordo multilaterale sugli investimenti**, il rischio che si effettuino soltanto negoziati bilaterali)
- **Giustizia sociale**: attenzione sui processi dell'ONU (la tassa sulle transazioni valutarie [CTT - *Currency Transaction Tax*] / fonti innovative, i finanziamenti per lo sviluppo - FfD - / questioni sistemiche; gli MDGs (Obiettivi di Sviluppo del Millennio, la redistribuzione del potere, l'ECOSOC)
- **Il Debito e l'aggiustamento strutturale**: attenzione sulle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFIs) (il debito; la Procedura di arbitrato equa e trasparente (*Fair and Transparent Arbitration Procedure* - FTAP), l'aggiustamento strutturale, la *governance* delle Istituzioni finanziarie internazionali, la mancanza di attenzione ai bisogni dei poveri)

¹ TRIPS, acronimo per *Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Right* (NdT).

Si è riconosciuta:

la rilevanza che rivestono per tutti i gruppi le questioni di *governance* – in un seminario congiunto sulla *Governance* globale, che ha visto la partecipazione di tutti i gruppi di lavoro della CIDSE – nel *background paper* dal titolo “*Lavorare insieme per una governance globale*”².

La riorganizzazione dei gruppi di lavoro della CIDSE: creazione di un gruppo di lavoro sulla *governance* globale nel 2005

L'esigenza di un maggior coinvolgimento dei partner del Sud

Lavorare per un approccio ispirato ai contenuti e non istituzionale

II. Alcuni contenuti importanti - Le posizioni della FOCSIV

A partire dal 1999/ 2000, la FOCSIV ha assunto posizioni più caute sulla *governance* globale, iniziando a tributarle un ruolo centrale nel lavoro di advocacy ispirato ai valori della Dottrina Sociale della Chiesa (DSC), rendendosi conto che la redistribuzione della ricchezza procede di pari passo con la redistribuzione del potere.

L'importanza dei Diritti Umani è considerata un terreno comune fondamentale. Si richiede un approccio che non sia soltanto tecnico, ad esempio rispetto agli MDGs, ma anche che sia radicato nei Diritti Umani. E questo viene a rappresentare il tema centrale di una serie di conferenze, a cui la FOCSIV ha partecipato in questi anni: Copenhagen +5, Monterrey, Millennium Summit +5, Cancun e Hong Kong.

Viene avviato un processo di studi inseriti nella riunione sulla Piattaforma di advocacy della CIDSE del 2002, che inizierà a sviluppare il *background paper* della FOCSIV dal titolo “*Lavorare insieme per una Governance Globale*”, pubblicato nell'aprile del 2004³. Questo documento delinea la DSC alla base dell'impegno della FOCSIV nella *Governance* globale, insistendo sui punti seguenti:

- L'impegno per un'analisi ed un'azione etica della *governance* globale (piuttosto che un “approccio palesemente tecnocratico” radicato in regole e sistemi in sé per sé). I valori contano. Questo aspetto assume importanza alla luce di diverse correnti che oggi cercano di riformare la *governance* globale per “adattarla” alle “attuali realtà del potere”. L'analisi della FOCSIV evidenzia che esiste un aspetto etico della *governan-*

Approccio
ai Diritti Umani

“Lavorare insieme
per una governance
globale”

L'approccio
valoriale

² Titolo originale: “Working towards progressive global governance”.

³ Vedi http://www.LA_CIDSE.org/docs/200504110959007260.pdf per il documento completo.

L'iniqua distribuzione del potere

Principi base

Il punto di vista del Sud

- ce e che non si può usare il realismo come scusa per ignorare e perseguire questo aspetto attraverso l'azione politica.
- Mentre assume i principi della DSC, la FOCSIV riconosce che non esiste nessuna religione che detenga una visione omnicomprensiva, né che possa dirsi migliore delle altre. Inoltre, è proprio nella diversità e nella ricchezza delle tradizioni religiose, di fede e culturali che si può perseguire un approccio autentico orientato allo sviluppo umano, nonché sostenibile. Da tutto ciò derivano la volontà e l'impegno a voler tendere la mano ad altre tradizioni, alla ricerca di comuni obiettivi di giustizia sociale. I Diritti Umani, in quanto quadro di riferimento etico globalmente condiviso – anche dalla DSC –, costituiscono un importante principio centrale.
 - A preoccupare è l'idea che la redistribuzione della ricchezza richieda una redistribuzione del potere. Questo principio è stato affermato nel documento di posizione della CIDSE, che ha costituito la base di tutto il lavoro di lobby intorno alla Conferenza sul Finanziamento allo Sviluppo (FfD), tenutasi a Monterrey nel 2002. La presa in esame della iniqua distribuzione di potere nell'ambito delle attuali strutture di *governance* globale viene qui presentata come una sfida fondamentale. (Al contempo, la redistribuzione della ricchezza è vista e promossa come la condizione per un'efficace *governance* globale).
 - Coerentemente con una visione della *governance* globale normativa e fondata sui valori, risultava critico lasciare la *governance* esclusivamente nelle mani delle forze di mercato. Comunque, piuttosto che respingere il dialogo con i partecipanti del settore privato, la FOCSIV ha promosso e realizzato un dialogo su questi problemi, impegnato e ispirato a questioni di principio. Inoltre, la FOCSIV intrattiene, come già in passato, un dialogo con le reti delle Organizzazioni della società civile (OSC), come Ubuntu, che operano in una direzione simile.
 - Noi riteniamo che un sistema di *governance* globale progressiva dovrebbe basarsi sui principi base di **solidarietà** e di responsabilità condivise, ma differenziate, riequilibrando così i diversi livelli di ricchezza e potere. Essa dovrebbe indirizzarsi a uno sviluppo centrato sulle persone – **con una responsabilità particolarmente sentita per i più poveri** – nonché al sostegno dei Diritti Umani, dello sradicamento della povertà e del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Questo significa che "la **democratizzazione** delle organizzazioni internazionali deve essere collocata al centro dell'agenda internazionale, riservando un'attenzione particolare all'effettiva partecipazione del Sud".
 - La FOCSIV è consapevole del fatto che molti Governi e attori della società civile del Sud sospettano che, dietro a tanti discorsi sulla *governance* globale portati avanti dai Paesi ricchi del Nord, si celi l'intenzione di usare gli strumenti della *governance* globale per limitare la libertà d'azione dei Paesi in Via di Sviluppo. Le obiezioni a cui hanno dato voce gli attori del Sud in merito a cosa possa intendersi per i concetti di *governance*

globale proposti dal Nord devono essere presi seriamente, se si vogliono compiere dei progressi nel progetto di costruzione di politiche mondiali improntate alla cooperazione.

I valori della Dottrina Sociale della Chiesa

- La dignità fondamentale di ogni essere umano
- La libertà e la responsabilità umane
- L'integrità e la cura del creato
- La solidarietà / il bene comune
- Il principio di sussidiarietà / la partecipazione
- L'opzione preferenziale per i poveri

Proposte chiave

Le proposte di riforma

Uno dei modi in cui questi principi si traducono in proposte di riforma concrete verrà presentato ora in una brevissima visione d'insieme, niente affatto olistica. Questa parte attinge a diversi documenti di posizione, di politica e di lobby, introdotti nelle conferenze della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale e dell'ONU, nei processi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, nei dialoghi condotti a livello dell'Unione Europea, ecc.

In termini generali, l'attività di advocacy della FOCSIV tende a suggerire un ruolo rafforzato per l'ONU sulla scena della politica economica internazionale e sottolinea l'importanza della democratizzazione delle organizzazioni internazionali. Tutto questo si ispira alla convinzione che, per quanto imperfetti e bisognosi di riforme, i principi e gli obiettivi della Carta delle Nazioni siano quanto di più somigliante ai principi perseguiti nella nostra piattaforma. La FOCSIV ha avanzato delle proposte al fine di raggiungere questo obiettivo attraverso:

La riforma dell'ECOSOC

Si sono avute un gran numero di proposte, comprese alcune avanzate dall'Assemblea Generale dell'ONU, in merito a come l'ECOSOC potrebbe essere reso più adatto a soddisfare la funzione affidatagli dalla Carta delle Nazioni Unite. Nonostante gli ostacoli incontrati lungo la strada da queste proposte, bisognerebbe sostenere gli sforzi compiuti recentemente nell'ambito dell'ONU per riqualificare e riformare l'ECOSOC. In un grande ente come l'ECOSOC, costituito da 54 membri, risulta difficile effettuare discussioni approfondite e prendere decisioni. Ai fini di una maggiore efficacia, il Consiglio dovrebbe riunirsi più spesso per discutere importanti questioni economiche e sociali. Dovrebbero inoltre costituirsi più gruppi consultivi e di lavoro dedicati alle questioni centrali, con l'obiettivo di riferire all'ECOSOC. La FOCSIV ha già richiesto la riforma dell'ECOSOC nel suo Documento di posizione del 2001, stilato per la Conferenza sul Finanziamento allo sviluppo (FFD), in diverse occasioni.

Per una maggiore
efficacia

Affinché il Consiglio possa assolvere a queste funzioni più efficacemente e affinché possa offrire un dialogo dinamico e interattivo, particolarmente tra i funzionari governativi di alto livello, sulle questioni internazionali più critiche relative alla governance economica globale, esso dovrebbe essere ulteriormente snellito e i suoi metodi di lavoro dovrebbero essere ulteriormente migliorati. Tutto ciò contribuirebbe a ovviare alla tendenza degli Stati a "gravitare" verso una partecipazione più limitata, enti ad-hoc come il G8, e gruppi, che normalmente non rientrano nella sfera delle Nazioni Unite.

Più interazione
con le Istituzioni
internazionali

Un'altra possibilità immediata e realistica si avrebbe se l'E-COSOC nominasse, nell'ambito dei suoi membri, un "Comitato esecutivo e direttivo", comprendente tre o quattro Paesi di ciascuna regione geografica. Il Comitato assisterebbe il Consiglio in tutte le questioni attinenti al follow up della Conferenza di Monterrey sui finanziamenti allo sviluppo, in particolare nell'interazione con la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, nella preparazione dell'Assemblea annuale di primavera. La principale funzione del Comitato sarebbe quella di impegnare, da parte delle Nazioni Unite, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio in un dialogo intergovernativo su questioni politiche, sociali ed economiche globali.

La riforma dell'Assemblea Generale

Una possibilità immediata sarebbe quella di portare il Presidente dell'Assemblea Generale a invitare tutti i membri del "Comitato Generale", il Bureau dell'Assemblea, a partecipare a una riunione all'inizio di ciascuna Sessione dell'Assemblea. Il Comitato Generale è a rappresentanza regionale, ne fanno parte i cinque Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza e consta di soli 28 membri in totale. Pertanto è sufficientemente ridotto da poter accogliere delle discussioni decisive. La riunione del Comitato Generale dell'Assemblea Generale potrebbe risultare efficace e rappresentativa, senza dover cambiare la Carta delle Nazioni Unite e senza dover operare al di fuori di essa.

Un Consiglio di Sicurezza Economico e Sociale

L'istituzione di un Consiglio di Sicurezza Economico e Sociale globale e permanente nell'ambito della struttura delle Nazioni Unite implicherebbe la modifica della Carta, che costituisce un lavoro politico particolarmente difficile. Inoltre, l'idea di un tale Consiglio di Sicurezza Economico e Sociale incorre immediatamente nello stesso problema posto dal Consiglio di Sicurezza e cioè l'anacronistica assegnazione permanente dei seggi a pochi eletti, ricchi e potenti.

La riforma degli Accordi di Relazione tra le Nazioni Unite, le Istituzioni di Bretton Woods e l'Organizzazione Mondiale del Commercio

L'obbligo di rispettare i Diritti Umani

Noi riteniamo che l'agenda completa sulla riforma delle Nazioni Unite intesa dal Rapporto del Segretario Generale non possa avere luogo senza un riferimento alle modalità in cui le Nazioni Unite si relazionano ad altre importanti Istituzioni internazionali, ivi compresa la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio. A tal fine, salta all'occhio l'assenza di proposte in merito a dei meccanismi per inglobare più strettamente nell'ambito della famiglia delle Nazioni Unite le Istituzioni Finanziarie Internazionali, nonché per considerarle responsabili dei loro obblighi verso i Diritti Umani e, cosa ancora più fondamentale, la mancanza di meccanismi volti alla loro riforma.

Inoltre, anche la FOCSIV ha perseguito un più ampio spazio per opzioni politiche a livello locale, promuovendone al contempo l'uso responsabile e trasparente, mediante riforme della governance nazionale.

La FOCSIV si è anche concentrata sullo sviluppo di proposte concrete per la riforma della governance interna di altre organizzazioni con mandati di politica economica (IFIs, OMC). Ha pertanto patrocinato diversi meccanismi volti ad accrescere l'influenza dei Paesi in Via di Sviluppo nell'ambito dell'istituzione, nonché la loro trasparenza e apertura alla partecipazione da parte della società civile.

La riforma dell'OMC

In merito al commercio, la FOCSIV ha proposto una serie di riforme dell'OMC. Per esempio, come abbiamo già accennato nella preparazione per Hong Kong o nel nostro background paper:

Democratizzazione, trasparenza, responsabilità e partecipazione

- Gli squilibri di potere devono essere ridotti e deve essere ottenuta una maggiore trasparenza
- È responsabilità dei membri costruire una OMC veramente democratica
- La trasparenza esterna, la responsabilità e la legittimità dell'OMC devono essere incrementate, per esempio tramite un difensore civico nel sistema dell'OMC o presso l'Assemblea Parlamentare dell'OMC
- Le Green Room non sono forum decisionali
- La trasparenza nei negoziati è essenziale
- Le procedure per i negoziati devono essere definite chiaramente
- La partecipazione della società civile andrebbe sviluppata

La riforma delle IFI

Si richiedono un più forte controllo democratico delle Istituzioni Finanziarie Internazionali nonché una loro coerente trasparen-

L'estensione dei mandati originali

La Campagna sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

za di fronte alle Organizzazioni della Società Civile. Si richiede un'adeguata rappresentanza e partecipazione di tutti gli Stati, specialmente dei Paesi in Via di Sviluppo, negli enti decisionali e governativi delle IFI. Il diritto di voto deve essere più rappresentativo e meno parziale. Le riforme economiche devono integrare le politiche nazionali, favorendo l'accesso alle risorse da parte delle donne. Le donne devono poter accedere all'economia dei salari e ottenere una partecipazione priva di qualunque discriminazione. Le Istituzioni economiche e finanziarie internazionali devono assicurare che perseguiranno politiche coerenti, puntando alla migliore cooperazione con l'ONU e le sue Agenzie e dirigendosi congruamente verso il primato dello sradicamento della povertà e dello sviluppo sostenibile. La FOCSIV ha rilevato una tendenza secondo la quale le Istituzioni finanziarie e commerciali hanno esteso i loro mandati originari in accordo con altre Istituzioni multilaterali. Questa tendenza all'espansione dei mandati finanziari originari consta, secondo noi, di due modalità: dapprima essa sta sempre più privando le Istituzioni con competenze in settori particolari della libertà di proporre politiche efficaci in tali settori; in secondo luogo, sta indirettamente minando la partecipazione dei Paesi in Via di Sviluppo alla politica globale e alla definizione dell'agenda. Pertanto noi abbiamo suggerito che i principi primari di specializzazione e coordinamento che sostenevano la concezione originaria del sistema dell'ONU possano avere ancora un senso. Riteniamo che quel che occorre sia un sistema che produca politiche per lo sviluppo a livello globale, che facciano affidamento sugli input di Agenzie specializzate, coordinando le attività volte al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo comuni.

La FOCSIV ha fatto pressione su forze politiche e ha svolto una Campagna internazionale sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, sostenendo così indirettamente l'idea di questi obiettivi (a volte visti, invece, come uno strumento neoliberale per lo sviluppo). Tutto ciò, nonostante la FOCSIV abbia sempre sottolineato quanto questi obiettivi siano problematici e come non presentino, soprattutto, un vero fondamento nei Diritti Umani. Ciononostante, li abbiamo ritenuti uno strumento importante per ricordare ai Governi le loro promesse, uno strumento che avrebbe permesso di esercitare una maggiore pressione per una riforma sistematica attraverso proprio l'ottavo obiettivo che, esigendo un vero partenariato per lo sviluppo, implica inoltre delle riforme per il coordinamento globale delle Istituzioni multilaterali.

Affinché questo sistema funzioni efficacemente, è importante rafforzare gli attuali livelli di cooperazione e coordinamento tra le diverse Istituzioni con responsabilità globali. È inoltre di vitale importanza che ciascuna Istituzione possa preservare la propria sfera d'autorità. Il Monterrey Consensus fornisce una solida base sulla quale realizzare tale sistema. Oltre ad alcune mozioni concrete a breve termine, la FOCSIV ha proposto, come già precedentemente detto, una rinegoziazione degli Accordi di Relazione, che attualmente legano la Banca Mondiale e il Fondo Mone-

tario Internazionale all'ONU e ha richiesto la creazione di un Accordo di Relazione simile, che colleghi l'OMC all'ONU.

I punti salienti

Concludendo, i punti più importanti sono:

- In quanto facenti parte del sistema dell'ONU, le IFI dovrebbero essere ritenute responsabili per la legislazione internazionale sui Diritti Umani, ivi compresa il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la loro interpretazione.
- Per garantire la responsabilità delle IFI nel quadro di riferimento internazionale dei Diritti Umani, bisognerebbe rafforzare il ruolo dell'ONU nella governance globale e migliorare il coordinamento tra le IFI e le agenzie ONU.
- L'accordo di relazione tra ONU, IFI e OMC dovrebbe essere rinegoziato o riscritto.

Il ruolo degli Stati Nazione e i raggruppamenti regionali

La FOCSIV ha criticato i gruppi ad hoc come il G8 e ha sostenuto invece i raggruppamenti regionali, effettuati però con un approccio differenziato. Siamo stati più cauti sui raggruppamenti puramente economici come NAFTA, AFTA ecc., ma più positivi per quanto concerne i raggruppamenti che prendano in considerazione anche aspetti politici, come l'Unione Europea, nei quali noi ravvisiamo un certo potenziale per la governance globale. Eviteremo di enfatizzare e invece verremo al punto, tentando una sintesi.

Sintesi

Le richieste della FOCSIV

In un documento preparato per il vertice ONU "Millennium +5", la FOCSIV ha sottolineato di nuovo l'importanza non solo della DSC, ma anche dei Diritti Umani, mettendo insieme le sue richieste più importanti. Ricordiamo qui di seguito alcune importanti affermazioni di questo documento:

- Tutte le Istituzioni internazionali che affermano di operare nella sfera dello sviluppo, specialmente, anche se non esclusivamente, le Istituzioni Finanziarie Internazionali e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, dovrebbero essere considerate responsabili dell'obbligo di sostenere il diritto internazionale, ivi compreso il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.
- È fondamentale un cambiamento radicale nell'attuale approccio dall'alto verso il basso nei confronti dello sviluppo, che ignora le conoscenze, la partecipazione e le soluzioni locali, in nome di un'agenda e di obiettivi globali.

Approccio bottom up allo Sviluppo

La chiave per progredire in questa direzione è nel riconoscere che i Paesi dovrebbero avere il controllo delle decisioni economiche, sociali e politiche ed essere responsabili delle politiche

Maggiore rappresentanza e rappresentatività

Sviluppare diverse opzioni politiche

adottate, in primo luogo davanti al popolo. A sua volta, la Politica istituzionale internazionale deve essere riformata perché prenda in considerazione le realtà politiche locali, e in particolare i bisogni dei poveri. Tutto questo richiede:

- la modifica della composizione dei consigli della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. Il peso elettorale dovrebbe essere riequilibrato e bisognerebbe mettere in opera un sistema di voto ufficiale, mentre i Leader delle Organizzazioni dovrebbero essere selezionati in base al merito e non per la loro nazionalità, mediante processi aperti e trasparenti.
- Un autentico controllo democratico su Banca Mondiale, FMI e OMC tramite una maggiore supervisione parlamentare e il monitoraggio della società civile. Tutto questo richiederebbe necessariamente una maggiore trasparenza da parte di queste Istituzioni, nel rendere disponibili per gli stakeholder nazionali rilevanti in casi limitati e, in generale, rendendo disponibili pubblicamente le trascrizioni, i verbali e i documenti importanti delle riunioni del Consiglio; un migliore monitoraggio delle decisioni prese dallo staff delle Istituzioni. Tutto questo faciliterebbe dibattiti adeguatamente informati sugli orientamenti e sulle politiche delle Istituzioni nei Parlamenti di ciascuno stato membro, come già avviene attualmente in alcuni Paesi.
- Migliorare la capacità degli stakeholder decisivi di produrre delle gamme di opzioni politiche, ivi compreso l'avvio di disamine delle compensazioni economiche, sociali e politiche, unitamente a diversi percorsi di politica.
- Rafforzare l'ECOSOC in modo tale che non rimanga un'Agenzia dell'ONU che effettui semplicemente il monitoraggio della cooperazione allo sviluppo, ma che diventi un ente di alto livello per le questioni di giustizia economica e sociale. Esso dovrebbe essere valorizzato affinché assuma la guida nel perseguimento di una coerenza e di una conformità nell'ambito del sistema monetario, finanziario e commerciale internazionale, basato su obiettivi di sviluppo e Diritti Umani concordati a livello internazionale.

Il Gruppo di lavoro sulla governance globale della CIDSE di cui FOCSIV fa parte, è felice di avere l'occasione di discutere ulteriori proposte e di poter sperimentare un'interessante interazione tra le sue opinioni e delle nuove idee.

2. "L'inserimento dei Diritti Umani nelle Istituzioni finanziarie e commerciali internazionali: traguardi raggiunti e prospettive" di Felipe Gómez Isa⁴

Introduzione

Vantaggi e svantaggi della globalizzazione

La globalizzazione è diventata una delle forze propellenti principali della nostra epoca. Seppure in alcune parti del mondo essa offra grandi opportunità in termini di nuove tecnologie, di comunicazione e di crescita economica, aumentano le preoccupazioni in merito all'impatto che determina sulla protezione e sulla promozione dei Diritti Umani. Secondo la Dichiarazione del Millennio dell'ONU:

"la sfida centrale che oggi ci troviamo ad affrontare è garantire che la globalizzazione diventi una forza positiva per tutta la popolazione mondiale. Poiché, mentre la globalizzazione offre grandi opportunità, attualmente i suoi vantaggi sono distribuiti in maniera molto ineguale e i suoi costi in maniera non uniforme. Ci rendiamo conto che i Paesi in Via di Sviluppo e i Paesi con economie in transizione affrontano difficoltà particolari per rispondere a questa sfida fondamentale. Soltanto mediante sforzi ampi e prolungati, volti a creare un futuro condiviso, basato su un'umanità comune in tutte le sue diversità, la globalizzazione potrà diventare pienamente inclusiva ed equa"⁵.

Uno degli aspetti più interessanti è che la richiesta di una globalizzazione che sia "assolutamente inclusiva ed equa" giunge proprio l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ma questa stessa affermazione dimostra chiaramente che la globalizzazione attualmente non sta marciando in questa direzione. Al contrario, invece, l'attuale processo di globalizzazione si caratterizza come un processo che genera esclusione e disuguaglianza estreme, il che comporta gravissime conseguenze per la difesa dei Diritti Umani, sia in termini di diritti civili e politici sia, soprattutto, di diritti economici, sociali e culturali. Queste preoccupazioni sono condivise anche dalla Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi (ICFTU) che, in una Giornata di Discussione Generale convocata dal Comitato dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali per analizzare la questione della globalizzazione e il suo impatto sul godimento dei diritti economici e sociali, ha enfatizzato che *"il mercato globale è un mecca-*

⁴ Professore di Diritto pubblico internazionale e ricercatore presso l'Istituto per i Diritti Umani "Pedro Arrupe" dell'Università di Deusto (Bilbao, Paesi Baschi, Spagna).

⁵ Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, risoluzione adottata dall'Assemblea Generale, ONU doc. 55/2, 18 settembre 2000, par. 5.

Il ruolo del mercato internazionale

nismo potente di sviluppo dinamico, ma può anche portare all'esclusione e all'emarginazione di milioni di comuni cittadini, che non hanno i vantaggi della ricchezza e della condizione sociale. Questa situazione deve essere bilanciata con forze di compensazione⁶.

I diritti umani in pericolo

Il processo di globalizzazione sta determinando, inoltre, un forte impatto sugli attori rilevanti sia in campo nazionale sia internazionale. Le dinamiche della globalizzazione, caratterizzate da una crescente liberalizzazione finanziaria e commerciale, dalla liberalizzazione, dalla riduzione delle barriere agli investimenti esteri e dalla privatizzazione (il cosiddetto Washington Consensus), sta riducendo drasticamente il ruolo dello Stato. Ne deriva che settori che precedentemente rientravano nel settore pubblico ora sono lasciati nelle mani del mercato⁷. Di conseguenza, questo processo ha indebolito intensamente la difesa dei Diritti Umani in molti Paesi, influenzando in primo luogo i diritti economici, sociali e culturali. Come ben sappiamo, la difesa di questi diritti dipende essenzialmente dallo Stato⁸. Questi diritti dipendono dai servizi forniti dallo Stato: diritti quali la tutela della salute, l'istruzione, l'alimentazione e il vestirsi, i servizi sociali di base, un sistema pubblico di previdenza sociale, ecc. Di pari passo con i tagli operati in certi settori dallo Stato – che così facendo ha trascurato i suoi doveri – hanno sofferto anche i diritti economici, sociali e culturali. Questa tendenza alla "privatizzazione dei Diritti Umani" ha avuto conseguenze disastrose nella difesa di molti di questi stessi diritti⁹. Il ridimen-

⁶ Giornata di Discussione Generale: la globalizzazione e il suo impatto sul godimento dei diritti economici e sociali, Background paper presentato dalla Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi (ICFTU), ONU Doc. E/C. 12/1998/4.

⁷ Secondo l'opinione espressa da David Kinley, sebbene le responsabilità degli attori non-statali nel campo dei Diritti Umani siano sempre più evidenti ed esigenti, 'lo Stato dovrà rivestire un ruolo centrale nella difesa dei Diritti Umani, per quanto le pressioni e le argomentazioni potranno essere contrarie'. Il risultato di questa crescente tendenza alla privatizzazione, alla corporatizzazione, all'esternalizzazione e al subappalto è una 'riconfigurazione piuttosto che un ripudio dello stato' (corsi nostri). Per un'efficace promozione e difesa dei Diritti Umani, il ruolo regolatore dello stato deve espandersi, dando vita a uno 'stato regolatore riconfigurato'. D. KINLEY, "Human Rights and the Shrinking State: the New Footprint of State Responsibility" ("I Diritti Umani e la contrazione dello Stato: la nuova impronta della responsabilità statale"), Centro dei Diritti Umani "Castan", Università di giurisprudenza Monash, 2001.

⁸ In questa nota non dobbiamo dimenticare l'Articolo 2 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che obbliga lo Stato a provvedere a un'adeguata difesa di tali diritti. Secondo quanto afferma l'articolo, "ciascuno Stato aderente a questa Convenzione avvia dei provvedimenti, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente economica e tecnica, al massimo delle risorse di cui dispone, in vista di raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione, tramite tutti i mezzi appropriati, ivi compresa, in particolare, l'adozione di misure legislative".

⁹ R. BARRIOS MENDIVIL, "Obstáculos para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales" ("Ostacoli all'entrata in vigore dei diritti economici, sociali e culturali"), in TERRES DES HOMMES, *El derecho a la equidad. Ética y mundialización social (Il diritto all'uguaglianza. Etica e globalizzazione sociale)*, Barcelona, Icaria, 1997, proprio. 83-116.

sionamento del ruolo dello stato è stato particolarmente severo in molti Paesi in Via di Sviluppo, conseguentemente ai Programmi di Aggiustamento Strutturale imposti dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, che hanno contribuito ad aggravare ulteriormente, se possibile, lo stato dei diritti economici, sociali e culturali in questi Paesi, oltre a influenzare la realizzazione dei diritti civili e politici. Tutti i Diritti Umani sono indivisibili e interdipendenti in modo tale che, allorquando una categoria di diritti si trova a soffrire, gli effetti si ripercuotono anche sugli altri. La questione è che i piani sostenuti dalle Istituzioni di Bretton Woods hanno comportato ripercussioni gravi in termini di adempimento dei Diritti Umani¹⁰.

A proposito del graduale ridimensionamento del ruolo dello Stato, abbiamo osservato un ruolo viepiù rilevante delle Istituzioni Finanziarie e Commerciali Internazionali (IFTI, fondamentalmente la Banca Mondiale, il FMI e il OMC, creato di recente) e di grandi e potenti Imprese Multinazionali.

Lo scopo di questo documento è capire in quale misura la legislazione internazionale sui Diritti Umani sia in grado di inquadrare le attività delle Istituzioni che governano l'economia globale. A tal fine, cercheremo innanzitutto di tracciare un quadro dell'evoluzione della legislazione internazionale sui Diritti Umani (sezione 1) e della sua posizione di fronte alle Istituzioni Finanziarie e Commerciali Internazionali (sezione 2) e alle Imprese Multinazionali (sezione 3). In secondo luogo, effettueremo delle riflessioni sui processi di privatizzazione attualmente in corso, dal punto di vista dei Diritti Umani (sezione 4). In terzo luogo, analizzeremo i tentativi di incorporare i problemi dei Diritti Umani nelle attività delle IFTI (sezione 5) e, infine, avanzaemo delle proposte in via di esperimento, per un effettivo inserimento dei Diritti Umani nelle loro attività (sezione 6).

L'evoluzione della legislazione internazionale sui Diritti Umani (DIDU)¹¹

La nascita dei diritti umani

L'emergere dell'individuo come soggetto di Diritto Pubblico Internazionale e, pertanto, come titolare di diritti fondamentali, si è verificato nel contesto della Seconda Guerra Mondiale e delle atroci brutalità commesse durante il conflitto. Fu alla Conferenza di San Francisco (giugno 1945), indetta per istituire una nuova Organizzazione Internazionale volta alla promozione

¹⁰ A. PIGRAU I SOLE, "Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos" ("Le politiche del FMI e della Banca Mondiale e i diritti dei popoli"), n° 29-30 *Afers Internacionals* (1995) 139-175.

¹¹ Un'analisi molto dettagliata dello splendido sviluppo della DIDU può essere trovata in GOMEZ ISA, F. and DE FEYTER, K. (Eds.): "International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges" ("La Difesa internazionale dei Diritti Umani: traguardi e sfide"), HumanitarianNet - Università di Deusto, Bilbao, 2006.

La Carta delle Nazioni Unite

della pace e della sicurezza, che i Diritti Umani divennero uno dei principali oggetti di discussione. Conseguentemente all'importanza che viene loro attribuita, ai Diritti Umani è assegnato un ruolo importante nella Carta delle Nazioni Unite. Nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite, mentre si riafferma *"la fede nei Diritti Umani fondamentali"* e *"nella dignità e nel valore della persona umana..."*, i popoli delle Nazioni Unite si sono dichiarati *"determinati... a promuovere il progresso sociale e tenori di vita migliori, in maggiore libertà"* (corsivo nostro)¹². Come possiamo vedere, è stato chiaro fin dall'inizio che il progresso e lo sviluppo sociale avrebbero dovuto procedere di pari passo con la difesa dei Diritti Umani e che il concetto di "Diritti Umani" fosse un'idea globale, comprendente sia le tradizionali libertà sia i diritti socioeconomici. Il principio dell'indivisibilità di tutti i Diritti Umani era in certo qual modo inerente allo spirito e all'ideologia alla base della Carta delle Nazioni Unite. Purtroppo, la Guerra Fredda ha esercitato un'influenza molto negativa su questo principio e i Diritti Umani sono diventati una delle questioni principali nella controversia tra l'Est e l'Ovest.

L'articolo 1.3 della Carta delle Nazioni Unite inoltre include i Diritti Umani tra gli scopi principali dell'Organizzazione. Secondo questa clausola, rientra tra gli scopi dell'ONU *"il raggiungimento della cooperazione internazionale... mediante la promozione e l'incoraggiamento del rispetto dei Diritti Umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, sesso, lingua o religione"*. Infine, dal Capitolo IX della Carta delle Nazioni Unite, dedicato alla Cooperazione Economica e Sociale Internazionale, vale la pena citare due articoli. L'articolo 55 afferma che:

"in vista della creazione di condizioni di stabilità e benessere, necessarie per delle relazioni pacifiche e amichevoli tra le nazioni..., l'ONU promuoverà: (c) il rispetto universale e l'osservanza dei Diritti Umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, sesso, lingua o religione".

Sulla stessa linea, l'articolo 56 stabilisce che *"tutti i membri si impegnano a intraprendere azioni congiunte e individuali, in cooperazione con l'Organizzazione, volte al raggiungimento degli obiettivi evidenziati dall'articolo 55"*. Come si vede chiaramente, sia l'ONU in quanto tale, sia tutti i suoi membri si assumono l'obbligo legale di rispettare e promuovere i Diritti Umani, il cui raggiungi-

¹² È decisamente chiarificatore che il Segretario Generale abbia diramato il suo rapporto del 2005 con il titolo simbolico di *"In larger freedom: toward development, security and human rights for all"* (*"In maggiore libertà: verso sviluppo, sicurezza e Diritti Umani per tutti"*), sottolineando così che la sicurezza, lo sviluppo e i Diritti Umani rappresentano i tre pilastri fondamentali dell'opera dell'ONU. Come ha affermato il Segretario Generale, *"non potremo godere dello sviluppo senza la sicurezza, non potremo godere della sicurezza senza lo sviluppo, e non potremo godere di nessuno dei due senza il rispetto dei Diritti Umani"*, A/59/2005, par. 17.

La mancanza di una definizione

mento viene a delinearsi come un obiettivo di vitale importanza.

Uno dei problemi che sorgono da queste importanti clausole della Carta delle Nazioni Unite è che non vi si trova una definizione di "Diritti Umani". Non esiste un elenco di tali diritti. Ne consegue che dobbiamo riconoscere che i riferimenti della Carta delle Nazioni Unite ai Diritti Umani sono generali, un po' vaghi e imprecisi. D'altra parte, queste clausole impongono precisi obblighi legali sia all'ONU sia ai suoi stati membri, costituendosi come il fondamento legale e concettuale per lo sviluppo di una Legislazione Internazionale sui Diritti Umani, dopo il 1945.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

Per quanto concerne i Diritti Umani, si è giunti all'elaborazione delle clausole della Carta delle Nazioni Unite insieme all'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) il 10 dicembre 1948, che presenta un insieme molto più dettagliato sia dei diritti civili e politici, sia dei diritti economici, sociali e culturali. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani è stata definita come un'"interpretazione autorizzata" delle clausole sui Diritti Umani della Carta delle Nazioni Unite¹³ e, pertanto, la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani vanno lette congiuntamente, allorquando si cerca di identificare e definire gli obblighi dell'ONU e dei suoi Stati Membri in merito ai Diritti Umani.

La maggior parte degli studiosi sostiene che almeno una parte significativa dei diritti custoditi nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, specialmente nella sfera dei diritti civili e politici, siano diventati parte del diritto internazionale consuetudinario¹⁴. Questo significa che tutti gli Stati della comunità internazionale sarebbero soggetti a queste norme. Sulla stessa linea, la Corte Internazionale di Giustizia (ICJ) ha scoperto che alcune norme sui Diritti Umani fondamentali hanno acquisito il carattere di obblighi erga omnes e, pertanto, possono essere considerate norme *ius cogens*, la categoria di norme più alta a livello internazionale¹⁵.

¹³ Vedi ORAA, J.: "The Universal Declaration of Human Rights" ("La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani") in GOMEZ ISA, F. e DE FEYTER, K. (Eds.), op. cit., pp. 121 e seg.

¹⁴ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ASSOCIAZIONE GIURIDICA INTERNAZIONALE): "Final Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law" ("Rapporto finale sullo stato della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani nel diritto nazionale e internazionale"), *ILA Report of the Sixty-sixth Conference*, (Rapporto ILA della sessantaseiesima Conferenza), Buenos Aires (Argentina), 1994, pp. 527 e seg. Questo rapporto finale contiene uno studio completo dell'incorporazione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani nel diritto e nelle costituzioni nazionali, nonché dei riferimenti giurisdizionali a tale dichiarazione.

¹⁵ Secondo l'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, "un trattato è da considerarsi non valido se, alla sua conclusione, viene a trovarsi in conflitto con una norma imperativa del diritto internazionale generale. Allo scopo della presente Convenzione, una norma imperativa di diritto internazionale generale è una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come una norma che non ammette deroghe e che può essere modificata solamente mediante una successiva norma di diritto internazionale generale, avente lo

L'articolo 103 della Carta ONU

Tra le norme divenute *jus cogens*, la Corte Internazionale di Giustizia ha incluso quelle che vietano il genocidio, la schiavitù e la tratta degli schiavi, la discriminazione razziale, la tortura¹⁶ e, più di recente, il diritto all'autodeterminazione¹⁷.

Si può effettuare un ultimo commento sulla gerarchia del Diritto Internazionale sui Diritti Umani, in collegamento all'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, che stabilisce il prevalere degli obblighi legali emergenti dalla Carta su qualunque altro obbligo proveniente da un trattato. Secondo questa clausola:

“in caso di conflitto tra gli obblighi dei membri delle Nazioni Unite secondo quanto stabilito nella presente Carta e gli obblighi stabiliti in qualunque altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi previsti nella Carta” (corsivo nostro).

L'interpretazione

Il problema dell'interpretazione di questa clausola riguarda, ancora una volta, la portata degli obblighi dei Diritti Umani, che scaturisce dalla Carta delle Nazioni Unite. Mentre è crescente il consenso sulla sua applicabilità ai diritti civili e politici fondamentali, emergono molti dubbi allorché si tratta di cercare di applicare questa norma ai diritti economici, sociali e culturali. Nonostante la reiterazione della proclamazione del principio di indivisibilità di tutti i Diritti Umani¹⁸, siamo costretti a

stesso carattere”. Allo stesso tempo, data l'importanza decisiva di queste norme, esse hanno effetto retroattivo poiché, come affermato nell'articolo 64 della Convenzione di Vienna, “se emergesse una nuova norma imperativa di diritto internazionale generale, qualunque trattato esistente che venisse a trovarsi in conflitto con tale norma, diverrebbe non valido e avrebbe termine”.

¹⁶ Il caso *Barcelona Traction*, ICJ Recueil, 1970.

¹⁷ Vale la pena citare l'opinione della Corte Internazionale di Giustizia sul caso di *Timor Est* (ICJ Recueil, 1995), che recita come segue: “secondo la Corte, l'asserzione del Portogallo che il diritto dei popoli all'autodeterminazione, così come si è evoluto dalla Carta e dalla prassi delle Nazioni Unite, abbia un carattere *erga omnes*, è irreprensibile. Il principio dell'autodeterminazione dei popoli è stato riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla giurisprudenza della Corte...; esso costituisce uno dei principi fondamentali del diritto internazionale contemporaneo”. Un'analisi della portata del diritto all'autodeterminazione dei popoli nel diritto internazionale contemporaneo può essere trovata in GOMEZ ISA, F.: “El derecho de autodeterminación en el Derecho Internacional contemporáneo”, in *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco (“Il diritto all'autodeterminazione nel diritto internazionale contemporaneo” in “Il Diritto all'autodeterminazione e la realtà basca”), Vitoria-Gasteiz, 2002, pp. 267-318.

¹⁸ Questo principio è stato incorporato in molti strumenti internazionali, dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, fino ai più recenti Dichiarazione di Vienna e Piano d'azione. Secondo la Dichiarazione di Vienna, “tutti i Diritti Umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interrelati. La comunità internazionale deve trattare i Diritti Umani globalmente e in modo giusto ed equo, sullo stesso piano e con la stessa enfasi”, *Vienna Declaration and Programme of Action (Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione)*, Conferenza mondiale sui Diritti Umani, Vienna, dal 14 al 25 giugno 1993, A/CONF.157/23, 12 luglio 1993, parte I, par. 5.

I diritti di seconda generazione

riconoscere che la posizione legale e lo sviluppo di una seconda generazione di Diritti Umani costituiscono aspetti diversi rispetto ai diritti civili e politici. I diritti economici, sociali e culturali sono meno sviluppati concettualmente, istituzionalmente e giuridicamente, dato che è improbabile che si siano trasformati in diritto internazionale consuetudinario. Questo è uno dei problemi principali che si pongono allorché si cerca di applicare il diritto internazionale sui Diritti Umani alle Istituzioni Finanziarie e Commerciali Internazionali, poiché i loro regolamenti influenzano in primo luogo proprio i diritti economici, sociali e culturali. Sono necessari molti sforzi e molto lavoro per chiarire e sviluppare i diritti economici, sociali e culturali. E come vedremo, sono necessari nuovi strumenti e nuove strategie.

Le Istituzioni Finanziarie e Commerciali Internazionali di fronte alla Legislazione Internazionale sui Diritti Umani

IFI soggetto di diritto internazionale

Le IFI sono, dal punto di vista legale, Organizzazioni Internazionali e pertanto soggetti di diritto pubblico internazionale. Questo significa che esse possono derivare diritti e doveri dal diritto internazionale¹⁹. In quanto titolari di personalità giuridica di fronte al diritto internazionale, le IFI sono soggette alle norme generali di diritto internazionale, e cioè la consuetudine e i principi generali di diritto internazionale. Secondo Koen de Feyter, le IFI sono soggette al dovere di rispettare le norme generali proibitive della legislazione internazionale sui Diritti Umani: sono soggette all'obbligo di non violare o concorrere alla violazione di norme generali di legislazione internazionale sui Diritti Umani. Comunque, conclude de Feyter, "è difficile determinare l'esatto contenuto delle norme generali della legislazione sui Diritti Umani"²⁰, specialmente, come abbiamo già visto precedentemente, nel campo dei diritti economici, sociali e culturali.

Accordi di relazioni ONU-IFI

La Carta delle Nazioni Unite offre al sistema dell'ONU la possibilità di stringere accordi di relazione con le Organizzazioni Internazionali dotate di funzioni correlate a quelle dell'ONU stessa. Secondo l'articolo 63.1 della Carta delle Nazioni Unite, "il Consiglio Economico e Sociale può stringere accordi con qualunque agenzia a cui fa riferimento l'articolo 57, definendo i termini in base ai quali l'agenzia in questione sarà messa in relazione con le Nazioni Unite". Diversamente dall'OMC, le Istituzioni di

¹⁹ AMERASINGHE, C. F. *Principles of the Institutional law of international organizations (Principi di diritto istituzionale delle organizzazioni internazionali)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 240.

²⁰ DE FEYTER, K.: "The International Financial Institutions and Human Rights. Law and Practice" ("Le Istituzioni finanziarie internazionali e i Diritti Umani. Legge e prassi"), in GOMEZ ISA, F. e DE FEYTER, K. (Eds): *International Protection... (La difesa internazionale...)*, op. cit., p. 563.

Bretton Woods sono diventate molto presto, già dal 1947, delle Agenzie Specializzate dell'ONU, concludendo con quest'ultima un accordo di relazione. Questo significa che esse fanno ufficialmente parte della famiglia dell'ONU e devono coordinare le loro attività con i principali organismi delle Nazioni Unite attivi nel campo della cooperazione sociale ed economica internazionale²¹. Questi accordi di relazione includono l'obbligo per le Agenzie Specializzate di assistenza nel raggiungimento degli obiettivi della cooperazione economica e sociale internazionale, secondo quanto definito nel suddetto articolo 55 della Carta delle Nazioni Unite. Ancora una volta dobbiamo insistere che il rispetto e l'osservanza universali dei Diritti Umani rientrano tra gli scopi principali dell'ONU, riconosciuti nell'articolo 55. Pertanto, il FMI e la Banca Mondiale sono soggetti all'obbligo di contribuire al rispetto e all'osservanza universale dei Diritti Umani. Il Comitato dell'ONU per i diritti economici e sociali ha chiarito quali implicazioni riguardanti i Diritti Umani si delineino allorché si ottiene la qualifica di agenzia specializzata:

“In termini negativi, questo significa che le Agenzie Internazionali dovrebbero evitare scrupolosamente il coinvolgimento in progetti che, per esempio, annoverino l'uso del lavoro forzato, contravvenendo agli standard internazionali, oppure che promuovano o rafforzino la discriminazione di individui o gruppi, contrariamente alle clausole della Convenzione, oppure che implicino il trasferimento di persone su vasta scala, senza accordare loro un'adeguata tutela e un adeguato compenso. In termini positivi, significa che, laddove sia possibile, le Agenzie dovrebbero agire come difensori di progetti e approcci che contribuiscano non solo alla crescita economica o ad altri obiettivi ampiamente definiti, ma anche a un maggior godimento dell'intera gamma dei Diritti Umani”²².

Mancanza di coordinamento ONU-IFI

Malgrado la chiarezza di queste clausole della Carta delle Nazioni Unite e le opinioni espresse dall'ente preposto al monitoraggio dell'implementazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR), è mancato, fino a tempi molto recenti, un autentico coordinamento delle attività tra gli enti ONU per lo sviluppo e i Diritti Umani e le Istituzioni di Bretton Woods, come vedremo più avanti. In pratica, sia la Banca Mondiale sia, soprattutto, il FMI hanno cercato di preservare la massima autonomia e indipendenza.

²¹ L'articolo 63.2 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che l'ECOSOC “possa coordinare le attività delle agenzie specializzate tramite la consultazione e le raccomandazioni rivolte a tali agenzie, nonché tramite le raccomandazioni rivolte all'Assemblea Generale e ai membri delle Nazioni Unite”.

²² Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali, Commento Generale n° 2, 1990, UN doc. E/1990/23, Allegato III, par. 6.

L'Organizzazione Mondiale del Commercio

Accordo di cooperazione OMC-ONU: una priorità

L'OMC non è un'Agenzia Specializzata dell'ONU. Quando l'accordo sull'OMC era in fase di discussione, i Paesi industrializzati hanno cercato di evitare qualunque implicazione ufficiale con il sistema dell'ONU; essi desideravano una totale autonomia e indipendenza rispetto all'ONU nel trattare la questione della liberalizzazione commerciale. Nell'articolo 3.5 dell'Accordo di Marrakech, che istituiva l'OMC²³, viene riconosciuto il bisogno di cooperare con alcune Istituzioni internazionali. Come affermato in questa clausola, *"in vista del raggiungimento di una maggiore coerenza nella politica economica globale, l'OMC dovrà cooperare, in maniera adeguata, con il Fondo Monetario Internazionale e con la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nonché con le Agenzie sue affiliate"*. Nel 1996, è stato firmato un accordo tra l'OMC e la Banca Mondiale e il FMI. È chiaro che l'OMC consideri molto più appropriato collaborare con le Istituzioni di Bretton Woods piuttosto che con l'ONU in quanto tale, malgrado questa possibilità sia riconosciuta anche nell'accordo istitutivo del OMC. Secondo l'articolo 5.1, *"il Consiglio Generale dovrà porre in essere delle disposizioni adeguate in vista di un'effettiva cooperazione con altre organizzazioni intergovernative, dotate di responsabilità collegate a quelle dell'OMC"*. È stato interpretato che l'uso del termine "dovrà" nella clausola su citata implichi un "obbligo formale"²⁴, da parte dell'OMC, di stringere accordi di questo tipo con altre organizzazioni internazionali. La conclusione di un accordo di cooperazione tra l'OMC e l'ONU dovrebbe diventare una priorità, poiché dalla prospettiva dello sviluppo e dei Diritti Umani non ha assolutamente senso che non vi siano relazioni ufficiali tra l'OMC e proprio quell'Organizzazione mondiale che annovera tra i suoi scopi principali la promozione dello sviluppo e dei Diritti Umani.

D'altra parte, non dobbiamo dimenticare che gli Stati membri delle IFI hanno assunto individualmente degli obblighi nei confronti dei Diritti Umani con la ratifica della Carta delle Nazioni Unite e un numero crescente di trattati internazionali a difesa dei Diritti Umani²⁵. Come accennato precedentemente, l'articolo 55 della Carta delle Nazioni Unite sottolinea l'obbligo degli stati di promuovere il rispetto e l'osservanza universali dei Diritti Umani. Questo significa che nel definire e progettare norme e politiche globali nel-

²³ Adottato il 15 aprile 1994, è entrato in vigore il 1 gennaio 1995.

²⁴ HOUSE, R. e MUTUA, M.: *Protecting Human Rights in a global economy. Challenges for the World Trade Organization (La difesa dei Diritti Umani in un'economia globale. Sfide per l'Organizzazione Mondiale del Commercio)*, Centro Internazionale per i Diritti Umani e lo Sviluppo Democratico, 2000.

²⁵ Il 9 marzo 2006 il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è stato ratificato da 152 stati; il Patto internazionale sui diritti civili e politici da 154; la Convenzione sull'eliminazione della discriminazione razziale da 170; la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne da 180; la Convenzione contro la tortura da 141; la Convenzione sui diritti del fanciullo da 192 (www.unhcr.ch).

l'ambito delle IFI e, soprattutto, nell'applicarle, gli stati dovrebbero tenere in considerazione il fatto di essere vincolati da obblighi internazionali derivanti sia dagli strumenti internazionali da essi stessi ratificati, sia dalle norme generali di diritto internazionale²⁶. Questa è l'opinione espressa dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali dell'ONU in diverse occasioni. Nel contesto del diritto all'istruzione, per esempio, il Comitato ha proclamato che "gli stati hanno l'obbligo di assicurare che le loro azioni in quanto membri di organizzazioni internazionali, ivi comprese le Istituzioni Finanziarie Internazionali, tengano nella dovuta considerazione il diritto all'istruzione"²⁷.

Le Imprese Multinazionali: verso una maggiore responsabilità

L'attuale processo di globalizzazione implica la crescente rilevanza delle Imprese Multinazionali (Transnational Corporations - TNC), che sono diventate uno dei principali veicoli della globalizzazione. La liberalizzazione degli investimenti si è concentrata fondamentalmente sull'articolazione dei diritti degli investitori, determinando l'esigenza di equilibrare questi diritti con alcuni obblighi individuali²⁸. La legislazione internazionale sui Diritti Umani si è concentrata tradizionalmente sullo Stato come principale titolare di doveri, lasciando da parte gli attori privati. Nel corso degli ultimi decenni, si sono avute diverse iniziative per attribuire delle responsabilità alle Imprese Multinazionali.

Alcune attività delle Imprese Multinazionali stanno sollevando seri dubbi dal punto di vista dei Diritti Umani, e particolarmente dei diritti economici, sociali e culturali e del diritto allo sviluppo²⁹.

²⁶ Vedi, tra gli altri, SKOGLY, S.: *The human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund (Gli obblighi dei Diritti Umani della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale)*, Cavendish, Londra, 2001; DARROW, M.: *Between Light and Shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law (Tra luci e ombre. La Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e la legislazione internazionale sui Diritti Umani)*, Hart, Oxford, 2003.

²⁷ Commento generale n° 13, Il diritto all'istruzione (articolo 13 della Convenzione), Doc. ONU E/C.12/1999/10, 8 dicembre 1999, par. 56.

²⁸ OHCHR: *Human Rights, Trade and Investment (Diritti Umani, commercio e investimenti)*, E/CN.4/Sub.2/2003/9, 2 luglio 2003.

²⁹ Considera M. T. KAMMINGA, "Holding Multinational Corporations Accountable for Human Rights Abuses: A Challenge for the EC" ("Ritenere responsabili le imprese multinazionali degli abusi dei Diritti Umani: una sfida per la Comunità Europea"), in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights (L'UE e i Diritti Umani)*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 553-569; F. GOMEZ ISA, "Las Empresas Transnacionales y sus obligaciones en materia de derechos humanos" ("Le imprese multinazionali e i loro obblighi in materia di Diritti Umani"), in COURTIS, C. e altri (Comp.): "Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos" ("La difesa internazionale dei Diritti Umani. Nuove sfide"), Porrúa-ITAM, Messico DF, 2005, pp. 177-201; C-H. THUAN (coord.), *Multinationales et Droits de l'Homme (Le multinazionali e i Diritti Umani)*, Amiens, Presses Universitaires de France - Centro di Relazioni Internazionali e di Scienze Politiche di

Gli scenari

In questo senso, Mary Robinson, l'ex Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, presentando un rapporto su Affari e Diritti Umani, ha insistito che *"le multinazionali dovrebbero sostenere e rispettare la difesa dei Diritti Umani, proclamati tali a livello internazionale, nell'ambito della loro propria sfera d'influenza e assicurarsi di non concorrere ad abusi nel campo dei Diritti Umani"*³⁰. A questa preoccupazione si collegano certi scandali che vedono coinvolte diverse Imprese Multinazionali, che operano abusi nel campo dei diritti fondamentali del lavoro, quali lo sfruttamento del lavoro minorile, l'interferenza negli affari interni di certi Stati, gravi conseguenze ambientali connesse alle loro attività produttive³¹, ecc.

Gli approcci usati

Finora si è cercato di imporre degli obblighi alle Imprese Multinazionali usando due approcci: l'adozione di provvedimenti nel quadro di riferimento della cosiddetta Responsabilità Sociale d'Impresa, e il tentativo di stabilire dei principi e delle linee guida legalmente vincolanti.

Responsabilità sociale d'impresa

I diversi provvedimenti adottati per promuovere la responsabilità sociale d'impresa (Corporate Social Responsibility - CSR) si fondano su base volontaria e dipendono quasi esclusivamente

Amiens, 1984; S. JOSEPH, "Taming the Leviathans: Multinational Enterprises and Human Rights" ("Domare i leviatani: le imprese multinazionali e i Diritti Umani"), XLVI NETH ILR, 1999, pp. 171-203; S. R. RATNER, "Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility" ("Le multinazionali e i Diritti Umani: una teoria di responsabilità legale"), 111 YALE L. J., 2001, pp. 443-545.

³⁰ *Business and Human Rights: A Progress Report (Affari e Diritti Umani: un rapporto sui progressi)*, Ginevra, OHCHR, Gennaio 2000, p. 2.

³¹ Per citare soltanto un esempio, Amnesty International ha denunciato diverse imprese multinazionali del settore petrolifero per il loro coinvolgimento in gravi violazioni dei Diritti Umani in Sudan. Inoltre, queste multinazionali traggono vantaggi da queste stesse violazioni dei Diritti Umani, in quanto preparano la via allo sfruttamento del petrolio; in AMNESTY INTERNATIONAL, *Sudan: The Human Price of Oil (Sudan: il prezzo umano del petrolio)*, AFR 54/04/00 (3 maggio 2000), Vedi anche *Sudan, Oil and Human Rights (trad: Sudan, petrolio e Diritti Umani)*, New York, Human Rights Watch, 2003, 754 pagine; *Working Document on the impact of activities of transnational corporations on the realization of economic, social and cultural rights (Documento operativo sull'impatto delle attività delle imprese multinazionali sulla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali)*, preparato da Mr El Hadji Guissé, conforme alla risoluzione della sotto-commissione 1997/11, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/6; Segretario Generale, *The impact of activities and working methods of transnational corporations on the full enjoyment of all human rights, in particular economic, social and cultural rights and the right to development, bearing in mind existing international guidelines, rules and standards relating to the subject-matter (L'impatto delle attività e dei metodi operativi delle imprese multinazionali sul pieno godimento dei Diritti Umani, in particolare dei diritti economici, sociali, culturali e del diritto allo sviluppo, tenendo a mente le linee guida, i regolamenti e gli standard esistenti in merito alla materia)*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/12; E. KOLODNER, *Transnational Corporations: Impediments or Catalysts of Social Development? (Le imprese multinazionali: ostacoli o catalizzatori dello sviluppo sociale?)*, UN Doc. UNRISD/OP/94/5 (Ginevra, novembre 1994); A. EIDE; H. OLE BERGESEN e P. GOYER (eds.), *Human Rights and The Oil Industry (trad: I Diritti Umani e l'industria del petrolio)*, Anversa, Intersentia, 2000.

Il Codice di Condotta Globale

Il controllo dell'ONU

dalla buona volontà delle imprese. L'iniziativa internazionale più rilevante è stata il Global Compact, lanciato dal Segretario Generale Kofi Annan nel 1999³². Si tratta di una piattaforma volta a incoraggiare e favorire delle buone prassi d'impresa, nonché delle esperienze istruttive nel campo dei Diritti Umani, del lavoro e dell'ambiente, che inoltre costituisce una base di dialogo tra l'ONU, il mondo degli affari, il mondo del lavoro e i gruppi della società civile, per migliorare le buone prassi d'impresa. Il problema connesso a questo tipo di iniziative è che sono volontarie e prive di meccanismi di monitoraggio esterno troppo esigenti finendo per costituire, a volte, un mero esercizio di pubbliche relazioni.

L'altra strategia per incorporare il problema dei Diritti Umani nel settore degli affari consiste nell'adozione di strumenti legali, volti a stabilire principi e linee guida per le aziende. Dagli anni '70, si sono avute diverse iniziative internazionali che hanno tentato di creare un quadro di riferimento normativo per le Imprese Multinazionali, che obbligasse queste ultime ad attenersi a certi principi nell'esercizio delle loro attività³³. Dal 1970, le Nazioni Unite hanno cercato di adottare un Codice di condotta globale. L'ultima versione di questa bozza del Codice di condotta dell'ONU³⁴, che purtroppo non è stato ancora approvato a causa di divergenze ideologiche nel contesto del dibattito sul Nuovo Ordine Economico Internazionale e a causa dell'opposizione dei Paesi industrializzati in cui le Imprese Multinazionali hanno le loro sedi centrali, afferma all'articolo 14 che *"le Imprese Multinazionali dovrebbero rispettare i Diritti Umani e le libertà fondamentali nei Paesi in cui svolgono le loro attività..."*. Analogamente, la Sotto-commissione ONU per la promozione e la difesa dei Diritti Umani ha recentemente deciso di formare un gruppo di lavoro incaricato di analizzare le prassi delle Imprese Multinazionali per capire quale impatto determinino sul godimento dei Diritti Umani³⁵. Il gruppo di lavoro ha tenuto diversi periodi di sessioni a partire dall'agosto 1999, conferman-

³² Per maggiori informazioni, vedi www.unglobalcompact.org.

³³ Finora sono stati adottati due codici di condotta di natura generale: la *OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises (La dichiarazione dell'OECD sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali)*, 21 giugno 1976, revisionata nel 1991 e nel 2000, e la *ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy (La Dichiarazione tripartita dell'ILO sui principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale)*, 16 novembre 1977. Su queste iniziative, vedi A. KOLK; R. VAN TULDER e C. WELTERS, "International Codes of Conduct and Corporate Social Responsibility : can transnational corporations regulate themselves?" ("I codici internazionali di condotta e la responsabilità sociale d'impresa: le imprese multinazionali possono autoregolarsi?"), 8 *Transnational Corporations (Imprese multinazionali)* n° 1, aprile 1999, pp. 143-180.

³⁴ UN Doc. E/1990/94, 12 giugno 1990.

³⁵ UN Doc. Resolution 1998/8, 20 agosto 1998.

Il principio della co-responsabilità

do che certi metodi di lavoro e certe attività di alcune Imprese Multinazionali presentano gravi rischi per i Diritti Umani nel loro complesso³⁶. D'altra parte, la Sotto-commissione ha adottato, nell'agosto 2003, un Progetto sulle norme sulle responsabilità delle Imprese Multinazionali e di altre imprese, riguardo ai Diritti Umani³⁷, in cui proclama il principio della co-responsabilità. Il preambolo del Progetto sulle norme riconosce che *"anche se gli Stati detengono la responsabilità primaria di promuovere, assicurare l'attuazione, rispettare, assicurare il rispetto e difendere i Diritti Umani, anche le Imprese Multinazionali e le altre imprese, in quanto organismi della società, sono responsabili di promuovere e assicurare i Diritti Umani evidenziati nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani..."* (corsivi nostri). Questa idea della co-responsabilità viene sviluppata con maggiore precisione nella Parte A del Progetto, quella dedicata agli Obblighi Generali. Secondo l'articolo 1, *"...nell'ambito delle rispettive sfere di attività e influenza, le Imprese Multinazionali e le altre imprese hanno l'obbligo di promuovere, assicurare l'attuazione, rispettare, assicurare il rispetto e difendere i Diritti Umani riconosciuti dalla legislazione internazionale e nazionale, ivi compresi i diritti e gli interessi delle popolazioni indigene e di altri gruppi vulnerabili"*. Come si può chiaramente vedere, le Imprese Multinazionali e le altre imprese assumono l'obbligo di rispettare e assicurare i Diritti Umani fondamentali nell'ambito delle loro sfere di influenza, dedicando particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, come le popolazioni indigene. I problemi principali che questo Progetto dovrà affrontare nel prossimo futuro sono la questione della sua natura legale nonché i mezzi per la sua implementazione, aspetti ancora non completamente definiti nel testo. Purtroppo, la Commissione sui Diritti Umani, nella sua decisione 2004/116 del 20 aprile 2004, ha espresso l'opinione che seppure le norme contenessero *"degli elementi e delle idee utili"* che valeva la pena prendere in considerazione, la proposta, essendo soltanto una bozza, non aveva valore legale. Invece di insistere e continuare a lavorare allo sviluppo delle Norme, la commissione ha richiesto al Segretario Generale di nominare un Rappresentante Speciale per la questione dei Diritti Umani e delle Imprese Multinazionali e altre imprese³⁸. Il Rappresentante Speciale ha pre-

³⁶ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/9, 12 agosto 1999, p. 5. Vedi anche i rapporti sul secondo, terzo, quarto e quinto periodo delle sessioni, in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/12, 28 agosto 2000; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/9, 14 agosto 2001; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/13, 15 agosto 2002 e UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/13, 6 agosto 2003.

³⁷ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 agosto 2003.

³⁸ Risoluzione 2005/69. Il 25 luglio 2005, l'ECOSOC ha adottato la decisione 2006/273 che approva la richiesta della commissione e, tre giorni dopo, il 28 luglio 2005, il Segretario Generale ha nominato John Ruggie, professore di affari internazionali all'Università di Harvard, rappresentante speciale.

sentato un Rapporto provvisorio alla Commissione nel sessantaduesima sessione, in cui si rileva che le bozze delle norme sono incorse in "eccessi dottrinali" e si giunge alla conclusione che "i difetti delle norme costituiscono un passo indietro, piuttosto che la base di partenza per il mandato del Rappresentante Speciale"³⁹ (corsivi nostri). Come possiamo vedere, il futuro delle norme è piuttosto incerto.

Ciò che emerge con chiarezza dall'analisi appena effettuata è che, dato il crescente potere delle Imprese Multinazionali nell'attuale economia globale, c'è urgente bisogno che queste ultime si assumano delle responsabilità. Dovremmo pertanto sostenere e incoraggiare le varie iniziative prese sia a livello nazionale sia a livello internazionale.

La privatizzazione dalla prospettiva dei Diritti Umani⁴⁰

La privatizzazione è diventata una componente integrale del processo di globalizzazione, determinando l'ingresso dei privati in diversi servizi e funzioni, tradizionalmente ricoperti dallo Stato. I programmi di privatizzazione si sono diffusi in tutto il mondo negli ultimi vent'anni. Seguendo l'idea espressa da W. L. Megginson, uno degli studiosi più notevoli del settore, "la privatizzazione ha costituito una forza importante nella politica e nell'economia mondiale negli ultimi 25 anni e ha drasticamente ridotto il ruolo delle imprese statali, sia nei Paesi sviluppati sia in quelli in via di sviluppo"⁴¹.

L'approccio economico

Finora, l'approccio tenuto nell'analizzare la privatizzazione si è concentrato sull'aspetto economico, presupponendo che le diverse forme di privatizzazione rappresentino il modo migliore per incrementare l'efficienza, la flessibilità e la qualità economiche nella fornitura di servizi⁴²; la privatizzazione è inoltre vista come un modo per aumentare le entrate dello Stato e per ridurre l'interferenza del Governo nell'economia, aprendo così la strada a una maggiore competizione⁴³. Questo approccio econo-

³⁹ UN Doc. E/CN.4/2006/97, 22 febbraio 2006, par. 59 e 69.

⁴⁰ Un'analisi molto più approfondita su questo tema può essere trovata in DE FEYTER, K. e GOMEZ ISA, F. (Eds.): *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation* (La privatizzazione e i Diritti Umani nell'epoca della globalizzazione), Intersentia, Anversa – Oxford, 2005.

⁴¹ W. L. MEGGINSON, "Privatization in perspective: the last twenty years" ("Il contesto della privatizzazione: gli ultimi vent'anni") in *Teoría y Política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español* (Teoria e politica della privatizzazione: il suo contributo alla modernizzazione economica. Analisi del caso spagnolo), Madrid, Fundación SEPI, 2004, p. 45.

⁴² *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships* (Costruire dei partenariati migliori; rapporto conclusivo della Commissione sui partenariati pubblici e privati), Londra, IPRP, 2001, p.253.

⁴³ Per gli argomenti fondamentali a favore della privatizzazione, vedi W. L. MEGGINSON: op. cit.

L'implicazione per i Diritti Umani

mico alla privatizzazione non ha preso in considerazione le potenziali implicazioni che essa può avere sui Diritti Umani⁴⁴. Solo molto di recente si è iniziato a esaminare criticamente le implicazioni per i Diritti Umani, quando il processo di privatizzazione ha iniziato a influenzare settori come la sanità, l'istruzione, la previdenza sociale o le forniture d'acqua. Parte della comunità accademica⁴⁵, attivisti⁴⁶ e alcuni organismi di controllo dei trattati dell'ONU sui Diritti Umani hanno espresso le loro preoccupazioni sugli effetti potenziali che la privatizzazione potrebbe avere sul godimento dei Diritti Umani fondamentali. Per esempio, il Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, nel considerare il rapporto iniziale della Repubblica Ceca sull'implementazione dell'ICESCR, ne ha adottato le osservazioni conclusive, nelle quali il Comitato annoverava tra i principali motivi di preoccupazione che *"l'inadeguatezza della rete della sicurezza sociale durante il processo di ristrutturazione e privatizzazione aveva avuto un effetto negativo sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali, in particolare presso i gruppi più svantaggiati ed emarginati"*⁴⁷. A causa di queste crescenti preoccupazioni, il Comitato ONU per i diritti del fanciullo ha convocato una Giornata di discussione generale nel settembre 2002 per esaminare attentamente *"Il settore privato in quanto fornitore di servizi e il suo ruolo nell'implementazione dei diritti del fanciullo"*, uno degli approcci più sistematici e globali all'impatto del pro-

⁴⁴ È decisamente sorprendente che quando si esaminano gli studi esistenti sulla privatizzazione, l'aspetto dei Diritti Umani manchi completamente. Esistono alcune analisi sull'effetto della privatizzazione sulla distribuzione della ricchezza, ma non dal punto di vista dei Diritti Umani. Sull'impatto della privatizzazione sulla distribuzione, vedi V. V. RAMANADHAM, "The impacts of privatization on distributional equity" ("Gli impatti della privatizzazione sull'equa distribuzione") V. RAMANADHAM (ed.), *Privatization and Equity (Privatizzazione ed equità)*, Londra, Routledge, 1995, pp. 1-34; E. SHESHINSKI e L. F. LOPEZ CALVA, "Privatization and its Benefits: Theory, Evidence and Challenges" ("La privatizzazione e i suoi benefici: teoria, prove e sfide"), in K. BASU; P. B. NAYAK e R. RAY (eds.), *Markets and Governments (Mercati e Governi)*, Nuova Delhi, Oxford University Press, 2003.

⁴⁵ A. CHRISTMAS, *Report of the Seminar on Privatization of basic services, Democracy and Human Rights (Rapporto del seminario sulla privatizzazione dei servizi fondamentali, Democrazia e Diritti Umani)*, Community Law Centre, Università di Western Cape, 2-3 ottobre 2003; E. DRENT, "Privatization of basic services in Canada: Some recent experiences" ("La privatizzazione dei servizi fondamentali in Canada: alcune esperienze recenti"), 4 *ESR Review* n° 4, 2003.

⁴⁶ V. SHIVA, *Water Wars: Privatization, pollution and profit (Guerre per l'acqua: privatizzazione, inquinamento e profitto)*, Cambridge, MA: South End Press, 2002; M. GAVALDA, "La guerra del agua en Bolivia" in *Agua, ¿Mercancia o Bien Común?* ("La guerra dell'acqua in Bolivia" in *Acqua: mercanzia o bene comune?*), Alikornio Ediciones, Barcelona, 2003, pp. 323-345.

⁴⁷ *Conclusions and recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Conclusioni e raccomandazioni del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali)*, Repubblica Ceca, UN Doc. E/C.12/1/Add.76, 2002, par. 10.

Le preoccupazioni dell'ONU

cesso di privatizzazione sui Diritti Umani, in generale, e sui diritti del fanciullo, in particolare. Mentre il Comitato ha accolto favorevolmente il ruolo degli attori non statali, comprese le ONG e le imprese d'affari, ha invece dichiarato di "essere sempre più preoccupato per la crescente tendenza alla privatizzazione, ivi compresa la fornitura di servizi volti ai bisogni fondamentali, tra cui la sanità, l'istruzione e l'acqua"⁴⁸. Le preoccupazioni del Comitato riguardano la tendenza del processo di privatizzazione a lasciare in mano ai privati non solo le imprese statali, ma anche quei servizi essenziali considerati parte integrante dei Diritti Umani. Queste fondamentali preoccupazioni sull'impatto potenziale del processo di privatizzazione sul godimento dei Diritti Umani sono state riassunte da Sihaka Tsemo, Rappresentante Regionale dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite per l'Africa Meridionale, come segue⁴⁹:

- L'istituzione di un sistema a due gradini, con il settore delle multinazionali concentrato sulle persone sane e benestanti, e un settore pubblico, con finanziamenti insufficienti, concentrato sui poveri e sui malati.
- Il verificarsi di una "fuga di cervelli", per cui i medici professionisti e gli educatori meglio addestrati saranno attirati verso il settore privato grazie a salari più alti e infrastrutture migliori.
- Un'enfasi eccessiva sugli obiettivi commerciali, a scapito di quelli sociali.
- Un settore privato sempre più ampio e potente, che potrà minacciare il ruolo del Governo come titolare di doveri primario in merito ai Diritti Umani, sovvertendo il sistema normativo, attraverso la pressione politica o la cooptazione dei regolamentatori.

Altri motivi di preoccupazione sono quelli relativi alla possibilità di una squilibrata distribuzione del reddito, associata al processo di privatizzazione⁵⁰, che incide specialmente sui gruppi più vulnerabili della società; la Russia e alcuni altri Paesi in transizione ne sono l'esempio più chiaro.

In principio, la Legislazione Internazionale sui Diritti Umani riguardo alla privatizzazione si pone in posizione neutrale, non

⁴⁸ Day of General Discussion, *The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights* (Giornata di discussione generale, il settore privato in quanto fornitore di servizi e il suo ruolo nell'implementazione dei diritti del fanciullo), 31a Sessione, UN Doc. CRC/C/121, 20 Settembre 2002, p. 4.

⁴⁹ S. TSEMO, 'Privatization of basic services, democracy and human rights', ("La privatizzazione dei servizi fondamentali, la democrazia e i Diritti Umani") 4 ESR Review n° 4, 2003.

⁵⁰ A. STEINHERR, 'The Future of Privatization' ("Il futuro della privatizzazione"), in *Teoría y Política de Privatizaciones: su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español* (Teoria e politica della privatizzazione: il suo contributo alla modernizzazione economica. Analisi del caso spagnolo.), Madrid, Fundación SEPI, 2004, p. 955.

La posizione neutrale per chi rispetta i Diritti Umani

essendo né a favore né contraria a questo processo⁵¹. Questa posizione è stata saldamente mantenuta dal Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali nel celebre Commento 3 sulla natura degli obblighi degli stati derivanti dall'ICESCR. Il Comitato afferma che l'ICESCR detiene una posizione neutrale in merito ai sistemi economici, a patto che si tratti di uno stato democratico e dedito alla difesa dei diritti contenuti nella Convenzione. Citando il paragrafo 8 del suddetto Commento Generale:

“Il Comitato osserva che l'opera di 'prendere dei provvedimenti... con tutti i mezzi appropriati...' non richiede né preclude una qualsivoglia forma di Governo o di sistema economico..., purché si tratti di un Paese democratico in cui tutti i Diritti Umani siano rispettati. Dunque, in termini di sistemi politici ed economici, la Convenzione si pone in posizione neutrale e, volendo descrivere accuratamente i principi in essa espressi, non si può dire che siano fondati esclusivamente sull'esigenza o sull'auspicio di un sistema socialista o capitalista, oppure di un'economia mista, pianificata a livello centrale oppure ispirata al laissez faire...”⁵².

Seguire il principio del “migliore interesse del bambino”

Come possiamo vedere chiaramente, non si esclude la privatizzazione purché non risulti nociva all'effettiva realizzazione di tutti i Diritti Umani. Questa opinione si può ritrovare, inoltre, nella Convenzione sui Diritti del Fanciullo (CRC, 1989). L'articolo 3.1, uno degli articoli chiave della Convenzione in quanto stabilisce il principio più importante da rispettare nel trattare con i bambini, ossia di fare gli interessi migliori per il bambino, recita quanto segue: *“In tutte le azioni riguardanti i bambini, siano esse intraprese da Istituzioni pubbliche o private per il benessere sociale... i migliori interessi per il bambino costituiranno la considerazione primaria”* (corsivi nostri). La Convenzione sta presupponendo che alcuni servizi che influenzano i diritti del fanciullo possano essere forniti da Istituzioni private. Il punto è che questi attori privati dovranno essere guidati, nella fornitura di servizi, dal principio dei migliori interessi per il fanciullo.

Malgrado, come abbiamo visto, la Legislazione Internazionale sui Diritti Umani mantenga una posizione neutrale sulla privatizzazione, dobbiamo accertare in quale misura essa possa imporre dei limiti o delle condizioni al modo in cui un dato processo

⁵¹ P. HUNT, 'The international human rights treaty obligations of state parties in the context of service provision' ("Gli obblighi degli stati nella legislazione internazionale sui Diritti Umani nel contesto della fornitura di servizi"), in *Day of General Discussion, The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights* (Giornata di discussione generale. Il settore privato in quanto fornitore di servizi e il suo ruolo nell'implementazione dei diritti del fanciullo), UN Doc. CRC/C/121, 31a Sessione, 20 Settembre 2002, pp. 4-5.

⁵² General Comment no. 3, The nature of states parties obligations (Commento Generale n° 3, La natura degli obblighi degli stati) (Art. 2, comma 1 ICESCR), 1990, UN Doc. E/1991/23, Allegato III, par. 8.

Stati garanti dei Diritti Umani

di privatizzazione viene messo in opera. Lo Stato non può abdicare le sue proprie responsabilità derivanti dagli obblighi che esso intrattiene nei confronti dei Diritti Umani; la privatizzazione non solleva i Governi dai loro obblighi⁵³. Gli Stati rimangono tuttora i principali titolari di doveri in merito agli obblighi derivanti dai Diritti Umani e debbono occuparsi del rispetto, della difesa e della realizzazione di tutti i Diritti Umani⁵⁴. In sintesi, gli Stati sono in ultima analisi responsabili della garanzia dei Diritti Umani. Questa opinione è stata sottolineata dalle Linee guida di Maastricht sulle Violazioni dei diritti Economici, Sociali e Culturali. Secondo queste significative Linee Guida:

*“dalla fine della Guerra Fredda, in tutte le regioni del mondo si è avuta la tendenza a ridurre il ruolo dello stato e ad affidarsi al mercato, per risolvere i problemi del benessere umano... Non si dà più per scontato che la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali dipenda significativamente dall'azione statale, nonostante in materia di diritto internazionale, lo Stato rimanga in ultima analisi responsabile per garantire la realizzazione di tali diritti...”*⁵⁵ (corsivi nostri)

Privatizzazione basata sui Diritti Umani

Se si prende in considerazione quest'idea dello Stato come responsabile in ultima analisi degli obblighi riguardanti i Diritti Umani, è ovvio che a esso spettino il diritto e il dovere di imporre dei limiti e delle condizioni alla privatizzazione⁵⁶. Questo dovere determina l'esigenza di assumere un approccio alla privatizzazione basato sui Diritti Umani; le preoccupazioni in merito ai Diritti Umani devono essere presenti in ogni processo di privatizzazione, fin dal suo inizio. Lo Stato può prendere parte a due aspetti: innanzitutto, alla decisione di privatizzare un certo servizio che influenzi gli obblighi derivanti dai Diritti Umani; in secondo luogo, al funzionamento del servizio una volta privatizzato.

⁵³ Questa posizione è stata sottolineata dalla Corte Europea per i Diritti Umani nel caso *Costello-Roberts*. In questo caso, la Corte Europea ha ritenuto responsabile il Regno Unito per azioni occorse in una scuola privata. Secondo la Corte Europea, lo stato non può '...auto-assolversi dalla responsabilità delegando i suoi propri obblighi a enti o individui privati', in *Costello-Roberts v. United Kingdom (Costello-Roberts contro il Regno Unito)*, ECtHR, Serie A N° 48, par. 27. Una posizione analoga è stata tenuta dal Comitato ONU per i Diritti Economici, Sociali e Culturali nelle sue Osservazioni Conclusive nel rapporto iniziale presentato da Israele. Il Comitato ha dichiarato che 'uno stato non può disfarsi dei suoi obblighi previsti nella Convenzione privatizzando delle funzioni governative, UN Doc. E/C.12/1/Add. 27, 4 Dicembre 1998, par. 11.

⁵⁴ N. RODEMANN, *Financing the Right to Water (Finanziare il diritto all'acqua)*, Friedrich Ebert Stiftung, Evento secondario della 60ª Sessione della Commissione ONU sui Diritti Umani, 22 Marzo.

⁵⁵ *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (Le linee guida di Maastricht sulle violazioni dei diritti economici, sociali e culturali)* (1997), in *Human Rights. Maastricht Perspectives (Diritti Umani. Le prospettive di Maastricht)*, Maastricht, Maastricht Centro per i Diritti Umani, 1999, p. 22, par. 2.

Privatizzazione come processo partecipativo

Trasparenza e informazione

Per quanto concerne la decisione di privatizzare un servizio, lo stato deve prendere in considerazione molto attentamente le implicazioni potenziali per i Diritti Umani. Gli stati dovrebbero effettuare una valutazione dei Diritti Umani prima di decidere la privatizzazione. Paul Hunt ha sostenuto vigorosamente l'esigenza di una valutazione dei Diritti Umani; ogni processo di privatizzazione "dovrebbe essere preceduto da una valutazione indipendente, oggettiva e disponibile pubblicamente, dell'impatto sui rispettivi diritti"⁵⁷. La questione chiave è in quale misura lo Stato possa gestire il processo di privatizzazione in modo da garantire i Diritti Umani e se lo stato sia in grado di assicurare che gli organismi privati rispettino i Diritti Umani⁵⁸. Tutto ciò ha portato Bertrand Charrier, direttore esecutivo della Croce Verde Internazionale, con una vasta esperienza nel settore della fornitura di acqua e della difesa delle risorse naturali, ad affermare che se lo Stato non è nella condizione di monitorare l'intero processo di privatizzazione (una situazione comune in molti Paesi del terzo mondo), con una forte società civile a fare da supervisore, la decisione di privatizzare non andrebbe presa⁵⁹. L'intero processo consistente nel decidere la privatizzazione dovrebbe essere accompagnato da una completa trasparenza e da un'adeguata diffusione delle informazioni⁶⁰. L'unico modo in cui la società civile possa prendere parte a questo processo⁶¹, elemento essenziale di ogni processo di privatizzazione, è attraverso la trasparenza e un'adeguata informazione, volte a garantire il diritto di cercare, ricevere e comunicare le informazioni⁶² contenute nell'arti-

⁵⁶ Secondo l'articolo 2.3 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, "Gli Stati hanno il diritto e il dovere di formulare delle politiche nazionali di sviluppo appropriate, che puntino al costante sviluppo del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro partecipazione attiva, libera e significativa allo sviluppo e all'equa distribuzione dei benefici che ne derivino".

⁵⁷ P. HUNT, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁸ Day of General Discussion, The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights (Giornata di discussione generale, Il settore privato in quanto fornitore di servizi e il suo ruolo nell'implementazione dei diritti del fanciullo), *op. cit.*, p. 6.

⁵⁹ B. CHARRIER, Interview in *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano* (Intervista in *Quaderni Internazionali di tecnologia per lo sviluppo umano*), Primavera 2004, p. 63.

⁶⁰ Sull'importanza delle informazioni nei processi di privatizzazione, vedi G. MORTENSEN, *Consuming Democracy? The Right to Know* (Consumare la democrazia? Il diritto di sapere), Istituto per i Diritti Umani dell'Università di Deusto, EMA, Luglio 2002, p. 64.

⁶¹ Il diritto a partecipare alla conduzione di affari pubblici è riconosciuto dall'Art. 25 a) del Patto Internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).

⁶² La mancanza di informazioni sufficienti e adeguate per un'appropriata consultazione da parte della popolazione che ne subisce l'influenza è una delle critiche principali che vengono rivolte ai processi di privatizzazione. È successo, per esempio, nel recente tentativo del comune di Quito (Ecuador) di privatizzare il servizio di fornitura d'acqua, in R. RODRIGUEZ, 'Municipio de Quito, Ecuador, quiere privatizar el agua' ('Il Municipio di Quito, Ecuador, vuole privatizzare l'acqua'), *Tintají*, 24 Agosto 2004 (questo articolo è disponibile su: <www.altercom.org/article1930.html>).

Le imposizioni dei Programmi di Aggiustamento Strutturale

colo 19.2 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. La completa rivelazione di informazioni rappresenta inoltre un modo per cercare di evitare la corruzione, un elemento purtroppo presente in molti processi di privatizzazione⁶³. Infine, quando si sta per decidere una privatizzazione, coloro che ne subiranno gli effetti dovrebbero avere accesso al ricorso e alla riparazione legale, nonché all'assistenza legale necessaria per ottenere la suddetta riparazione⁶⁴.

Uno dei problemi è che gli Stati non sono completamente sovrani e autonomi allorché decidono di dare in appalto servizi come l'istruzione, l'assistenza sanitaria o la fornitura d'acqua; semplicemente, essi implementano delle politiche progettate e imposte dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) e, in particolare, dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, nel quadro di riferimento dei Programmi di Aggiustamento Strutturale applicati in alcuni Paesi del Terzo Mondo. In diverse occasioni, il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali ha ricordato agli Stati che negoziano trattati internazionali che bisognerebbe prendere dei provvedimenti per assicurare che questi strumenti non generino un impatto sfavorevole sui diritti economici, sociali e culturali⁶⁵. Nel contesto del diritto all'istruzione, il Comitato ha proclamato che *"gli stati hanno l'obbligo di assicurare che le loro azioni in quanto membri delle organizzazioni internazionali, ivi comprese le Istituzioni Finanziarie Internazionali, prendano in debita considerazione il diritto all'istruzione"*⁶⁶. D'altra parte, le IFI dovrebbero anche prendere in considerazione, nei loro programmi e nelle loro politiche, le conseguenze in termini di godimento dei diritti fondamentali. In questo senso, il Comitato ONU sui Diritti del Fanciullo *"incoraggia gli stati e il FMI, la Banca Mondiale e le Istituzioni o le banche finanziarie regionali a prendere attentamente in considerazione i diritti dei bambini... nel negoziare finanziamenti o programmi"*⁶⁷.

⁶³ J.L. MONTES, 'Hasta dónde puede llegar la privatización' ('Fin dove può arrivare la privatizzazione'), in *Teoría y Política de Privatizaciones: su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español* (Teoria e politica della privatizzazione: il suo contributo alla modernizzazione economica. Analisi del caso spagnolo), Madrid, Fundación SEPI, 2004, p. 228.

⁶⁴ Commento Generale n° 15, il diritto all'acqua (Articoli 11 e 12 dell'ICESCR), UN Doc. E/C.12/2002/11, 20 gennaio 2003, par. 56.

⁶⁵ Vedi il Commento Generale n° 12, Il diritto a un'alimentazione adeguata (Articolo 11 della Convenzione), UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999, par. 41; Commento Generale n° 14, Il diritto agli standard più alti possibili per la salute (Articolo 12 della Convenzione), UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000, par. 39 e Il diritto all'acqua, *op. cit.*, par. 60.

⁶⁶ Commento Generale n° 13, Il diritto all'istruzione (Articolo 13 della Convenzione), UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 dicembre 1999, par. 56.

⁶⁷ *Giornata di Discussione Generale, Il Settore Privato in quanto fornitore di servizi e il suo ruolo nell'implementazione dei diritti del bambino*, *op. cit.*, p. 21.

Lo Stato deve stipulare contratti con i fornitori del servizio

Il secondo elemento è l'attività del servizio privatizzato. Una volta presa la decisione di privatizzare, lo Stato deve imporre certe condizioni agli organismi privati che forniscono il servizio. Per imporre tali condizioni, è essenziale stipulare un accordo o un contratto dettagliato con i fornitori del servizio; il contratto diventa "lo strumento primario di responsabilità e l'unica base su cui i privati potranno essere ritenuti responsabili"⁶⁸. Il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali ha stabilito diversi requisiti generali che gli Stati dovranno prendere in considerazione nell'implementare i diritti socio-economici. Questi aspetti possono essere anche applicati all'area della privatizzazione. Questo implica che i privati che forniscono il servizio dovranno fare fronte a queste condizioni, mentre lo Stato dovrà monitorare la loro conformità. Secondo il Comitato⁶⁹, questi requisiti sono i seguenti:

Requisiti da soddisfare

- **Disponibilità:** i diversi diritti economici, sociali e culturali devono essere disponibili in quantità sufficiente.
- **Accessibilità:** i diritti economici, sociali e culturali devono essere accessibili a tutti senza nessuna discriminazione. L'accessibilità presenta quattro aspetti coincidenti:
 1. **Non – discriminazione:** i diritti economici, sociali e culturali devono essere accessibili a tutti, specialmente ai gruppi più vulnerabili della società;
 2. **Accessibilità fisica:** i diritti economici, sociali e culturali devono essere alla portata fisica di tutti i gruppi della popolazione e, particolarmente, delle persone disabili;
 3. **Accessibilità economica (affordability):** i diritti socio-economici devono essere economicamente alla portata di tutti. Gli Stati devono assicurare che i servizi siano economicamente alla portata di tutti, compresi i gruppi socialmente emarginati⁷⁰;

⁶⁸ G. MORTENSEN, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁹ La migliore definizione di questi criteri può essere trovata in Commento Generale n°14 sul diritto alla salute, in *The right to the highest attainable standards of health* (trad: Il diritto ai più alti standard possibili di salute), *op. cit.*, par. 12. C'è poi un altro criterio stabilito dal Comitato per quanto concerne il diritto all'acqua: si tratta del criterio della *sostenibilità*, che prende in considerazione non solo i bisogni delle attuali generazioni, ma anche quelli delle future generazioni, in *The right to water* (trad: Il diritto all'acqua), *op. cit.*, par. 11.

⁷⁰ La principale preoccupazione sulla privatizzazione dei servizi è in quale misura essa rispetti i criteri di accessibilità economica. Ci sono alcuni esempi che dimostrano che la privatizzazione, specialmente nel settore dell'acqua, finisce per influenzare l'accesso dei gruppi più emarginati della società ai servizi privatizzati, in J. SHULTZ, 'La privatizzazione contro i Diritti Umani: Lezioni dalla rivolta boliviana per l'acqua', 4 *ESR Review* n° 4, Novembre 2003; N. ROSEMANN, *The Human Right to Water under the conditions of trade liberalization and privatization. A study of the privatization of water supply and wastewater disposal in Manila (Il diritto umano all'acqua nelle condizioni della liberalizzazione commerciale e della privatizzazione. Uno studio della privatizzazione della fornitura d'acqua e lo smaltimento delle acque di scolo a Manila)*, Berlino, Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

4. **Accessibilità delle informazioni:** l'accessibilità comprende il diritto a cercare, ricevere e comunicare informazioni relative ai servizi che sono stati privatizzati.

- **Accettabilità:** il funzionamento dei servizi deve essere culturalmente appropriato e, soprattutto, deve prendere in considerazione i bisogni delle minoranze etniche e delle popolazioni indigene.
- **Qualità:** la qualità dei diritti garantiti costituisce un elemento cruciale della cultura dei Diritti Umani; in tal senso, la privatizzazione non dovrebbe significare un calo della qualità dei servizi forniti.

Gli obblighi per gli Stati

L'obbligo di difendere

Inoltre, l'ICESCR impone agli Stati tre tipi di obblighi: l'obbligo di rispettare, difendere e realizzare⁷¹. L'obbligo di rispettare richiede che gli Stati si astengano dall'interferire direttamente o indirettamente nel godimento dei diritti economici, sociali e culturali. L'obbligo di difendere richiede che gli Stati prendano dei provvedimenti volti a evitare che terzi interferiscano con tali diritti. Infine, l'obbligo di realizzare richiede che gli Stati adottino degli appropriati provvedimenti legislativi, amministrativi, relativi al budget, giudiziari, promozionali e di altro tipo, volti alla piena realizzazione dei diritti socio-economici. Trattando la privatizzazione, l'obbligo di difendere è quello più rilevante, poiché richiede che lo Stato impedisca la violazione dei diritti economici, sociali e culturali da parte di terzi. Gli Stati devono assicurare che tali diritti siano coerentemente difesi, una volta che i privati subentrano nella gestione dei servizi. Gli Stati devono "assicurare che la privatizzazione... non costituisca una minaccia alla disponibilità, all'accessibilità, all'accettabilità e alla qualità"⁷² dei servizi erogati. Così, gli Stati devono usare la dovuta diligenza nel monitorare la messa in opera dei servizi da parte degli organismi privati. L'obbligo della dovuta diligenza è richiesto dalle Linee Guida di Maastricht, laddove si afferma che:

"l'obbligo di difendere include la responsabilità dello Stato di assicurare che gli enti o gli individui privati, ivi comprese le Imprese Multinazionali sulle quali lo stato esercita la sua giurisdizione, non privino gli individui dei loro diritti economici, sociali e culturali. Gli Stati sono responsabili delle violazioni dei diritti economici, sociali e culturali derivanti dalla mancanza di dovuta diligenza nel controllo del comportamento di tali attori non statali"⁷³ (corsivo nostro).

⁷¹ Vedi The right to the highest attainable standard of health (Il diritto ai più alti standard possibili per la salute), *op. cit.*, par. 33.

⁷² *Ibid.*, par. 35.

⁷³ Maastricht Guidelines, *op. cit.*, par. 18.

L'obbligo della dovuta diligenza

L'obbligo della dovuta diligenza costringe gli Stati a implementare uno schema normativo per impedire qualunque tipo di abuso da parte di terzi⁷⁴. Secondo il Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, perché questo sistema normativo sia efficace, esso deve prevedere *“un monitoraggio indipendente, una genuina partecipazione pubblica e l'imposizione di ammende per la mancata conformità”*⁷⁵.

Al contempo, il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali *“è dell'opinione che un nucleo minimo di obblighi per assicurare la soddisfazione, quanto meno, dei livelli minimi essenziali di ciascun diritto, tocchi a ogni Stato”* (corsivi nostri)⁷⁶. L'istituzione di questo nucleo minimo di obblighi prevede come corollario che uno Stato non possa, in nessuna circostanza, giustificare la sua mancanza di conformità; tali obblighi sono di natura inderogabile. Un dato processo di privatizzazione non dovrebbe portare alla violazione della soglia minima di certi diritti; lo Stato deve assicurarsi che la popolazione possa godere degli elementi essenziali di ciascun diritto.

Un altro aspetto rilevante è che si presume decisamente che i provvedimenti regressivi non siano permessi dall'ICESCR⁷⁷. Questa supposizione ci porta a sostenere che il processo di privatizzazione non potrebbe determinare il deterioramento dei diritti economici, sociali e culturali, in quanto ne è principale responsabile lo Stato. In questo senso, *“qualunque provvedimento deliberatamente regressivo... richiederebbe la più attenta considerazione e dovrebbe essere completamente giustificato facendo riferimento alla totalità dei diritti elencati nella Convenzione e nel contesto del pieno utilizzo delle massime risorse disponibili”*⁷⁸.

⁷⁴ Oltre a questo quadro di riferimento normativo, il Comitato ONU sui diritti del fanciullo “incoraggia i fornitori di servizi non statali a sviluppare dei meccanismi auto-regolatori che comprenderebbero un sistema di controlli e di bilanci...” (corsivo nostro), in *Day of General Discussion, The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights* (trad: *Giornata di Discussione Generale, Il settore privato in quanto fornitore di servizi e il suo ruolo nell'implementazione dei diritti del fanciullo*), op. cit., p. 17.

⁷⁵ The right to water (trad: Il diritto all'acqua), op. cit., par. 24.

⁷⁶ The nature of states parties obligations (trad: La natura degli obblighi degli Stati), op. cit., par. 10.

⁷⁷ L'art. 2.1 dell'ICESCR fa riferimento alla “...progressiva realizzazione...”. Alla luce di questa progressività, le Linee Guida di Maastricht sostengono che “le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali possono verificarsi mediante... l'adozione di qualunque provvedimento deliberatamente regressivo, che riduca la misura in cui ciascun diritto è garantito”, in *Maastricht Guidelines*, op. cit., p. 25, par. 14e.

⁷⁸ The nature of states parties obligations (La natura degli obblighi degli Stati), op. cit., par. 9.

Tentativi di incorporare i Diritti Umani nelle attività delle IFTI

Sviluppo e Diritti Umani

Come ben sappiamo, lo Sviluppo e i Diritti Umani hanno costituito tradizionalmente due mondi completamente separati, dotati di logiche, strumenti e strategie diversi. Questa situazione spiega in parte l'isolamento delle IFTI e di altri organismi ONU per lo sviluppo in relazione alle Istituzioni per i Diritti Umani. Questo *status quo* ha iniziato a cambiare negli anni '70 e, soprattutto, negli anni '80. Negli anni '70, i Paesi del Terzo Mondo, nel quadro di riferimento del G-77, hanno esercitato una forte pressione per guadagnare sostegni a un Nuovo Ordine Economico Internazionale. Sebbene nella Dichiarazione sul Nuovo Ordine Economico Internazionale l'Assemblea Generale dell'ONU (GA) ancora non usasse il linguaggio dei Diritti Umani, esprimeva comunque alcune preoccupazioni relative a una loro generale comprensione. Innanzitutto, l'Assemblea Generale faceva appello per *"una piena ed effettiva partecipazione, su una base di uguaglianza di tutti gli Stati, alla risoluzione dei problemi economici mondiali, nel comune interesse di tutti i Paesi"*⁷⁹, avendo in mente l'esclusione e l'emarginazione a cui erano sottoposti i Paesi del Terzo Mondo nell'ambito delle Istituzioni di Bretton Woods. Analogamente, per la prima volta nella storia, l'ONU ha richiesto *"la regolamentazione e la supervisione delle attività delle imprese multinazionali, prendendo dei provvedimenti nell'interesse delle economie nazionali dei Paesi in cui tali multinazionali operano, sulla base della piena sovranità di tali Paesi"*⁸⁰. Negli anni '80, dopo l'esplosione della crisi del debito, le Istituzioni di Bretton Woods sono state sempre più coinvolte nella soluzione di questo problema globale, escogitando i famosi Programmi di Aggiustamento Strutturale (PAS). Poco dopo l'implementazione dei primi PAS, si sono levate delle voci critiche sugli effetti sociali di tali programmi sulla vita quotidiana di milioni di persone del Sud, sollecitando un aggiustamento dal volto umano. Gli organismi dell'ONU per i Diritti Umani hanno concesso una sempre maggiore attenzione all'effetto dei PAS sul godimento dei Diritti Umani fondamentali, contribuendo a una migliore comprensione della relazione complessa, ma necessaria tra Sviluppo e Diritti Umani. Proprio su questo sfondo è emersa progressivamente l'idea di concepire lo sviluppo come un diritto umano

La crisi del debito

⁷⁹ Risoluzione dell'Assemblea Generale 3201 (S-VI), 1 maggio 1974, principio 4.c).

⁸⁰ *Ibidem*, principio 4.g). Questo appello fu all'origine degli sforzi per adottare un Codice di Condotta ONU per le imprese multinazionali. Vale la pena citare che le diverse bozze di questo Codice di Condotta ONU fanno esplicito riferimento alle esigenze di difesa, da parte delle imprese multinazionali, dei Diritti Umani fondamentali.

La terza generazione di Diritti Umani

Il "diritto allo sviluppo"

L'evoluzione concettuale di sviluppo

separato. Alcuni importanti studiosi dei Paesi del Terzo Mondo hanno dato voce al bisogno urgente di proclamare una nuova generazione di Diritti Umani, i cosiddetti "*diritti di solidarietà*", a complemento delle due generazioni già esistenti dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali. Dopo un lungo e difficile processo di discussione e negoziazione, nel quadro di riferimento di un gruppo di lavoro creato dalla Commissione ONU sui Diritti Umani nel 1981, la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo è stata adottata con una maggioranza schiacciante⁸¹ dall'Assemblea Generale dell'ONU il 4 dicembre 1986⁸². Il tratto più interessante di questa promozione pionieristica di tutti i Diritti Umani, sia civili e politici, sia economici, sociali e culturali, è diventato un ingrediente essenziale di ogni processo di sviluppo. Lo sviluppo non è possibile senza il rispetto scrupoloso di tutti i Diritti Umani. Nel preambolo alla Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, troviamo il primo riferimento alla relazione fondamentale tra i due campi, in quanto si afferma che: "*tutti i Diritti Umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti e che, per promuovere lo sviluppo, bisognerebbe concedere uguale attenzione all'implementazione, alla promozione e alla difesa dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali e che (...) il godimento di certi Diritti Umani non può giustificare la negazione di altri*". Al contempo, nella parte sostanziale della Dichiarazione, si fa un annuncio essenziale per quel che concerne l'evoluzione concettuale dello sviluppo. Secondo l'articolo 2.1 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, "*la persona umana rappresenta il soggetto centrale dello sviluppo e dovrebbe partecipare attivamente e costituire il beneficiario del diritto allo sviluppo*". Questa notevole clausola ha aperto la strada all'emergere del concetto di Sviluppo Umano alla fine degli anni '80, sotto gli auspici di studiosi come Amartya Sen⁸³ e sotto l'ombrello istituzionale del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). Per una concezione pluridimensionale e globale dello sviluppo, i Diritti Umani sono diventati un elemento essenziale e imprescindibile⁸⁴.

⁸¹ La votazione finale sulla Dichiarazione su diritto allo sviluppo illustra chiaramente le posizioni dei diversi paesi della comunità internazionale. 146 stati hanno votato a favore, 8 si sono astenuti (Repubblica Federale Tedesca, Regno Unito, Svezia, Finlandia, Giappone...) e soltanto gli USA hanno votato contro. Uno studio dettagliato sul diritto allo sviluppo si può ritrovare in GOMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional (Il diritto allo sviluppo come diritto umano nell'ambito giuridico internazionale)*, Università di Deusto, Bilbao, 1999.

⁸² Risoluzione 41/128, 4 dicembre 1986.

⁸³ Vedi, tra gli altri, un libro in cui ricapitola le sue teorie sulla complessità della relazione tra sviluppo e Diritti Umani, in SEN, A. *Development as Freedom (Sviluppo come libertà)*, Anchor Books, New York, 1999.

⁸⁴ ALSTON, P. e ROBINSON, M. (Eds.): *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement (Diritti Umani e sviluppo. Verso il reciproco rafforzamento)* Oxford University Press, Oxford, 2006.

L'impatto su Banca Mondiale e IFI

Quadro di Riferimento Complessivo per lo Sviluppo

La Banca Mondiale verso i Diritti Umani

Questo nuovo approccio ai temi dello sviluppo ha determinato, inoltre, un impatto sulle IFI, quanto meno sulla carta. La Banca Mondiale e, in misura minore, il FMI hanno incorporato progressivamente le considerazioni sui Diritti Umani nelle loro politiche e nei loro programmi. Un altro motivo importante per questo cambiamento di paradigma ha a che fare, inoltre, con le crescenti critiche sul loro ruolo nel progettare il contesto globale delle politiche economiche e finanziarie nonché il loro impatto dal punto di vista dei Diritti Umani e dello sviluppo. In questo senso, l'intero *Washington Consensus*, articolato e implementato dalle Istituzioni di Bretton Woods, viene messo ora vigorosamente in questione. L'approccio attuale allo sviluppo di queste Istituzioni è espresso nel Quadro di Riferimento Complessivo per lo Sviluppo⁸⁵ (CDF), in cui si evidenzia l'interdipendenza di tutti gli elementi dello sviluppo. Secondo il CDF, *"noi non possiamo adottare un sistema in cui l'aspetto macroeconomico e quello finanziario siano considerati separatamente dagli aspetti strutturali, sociali e umani e viceversa. L'integrazione di ciascuno di questi temi è imperativa, a livello nazionale nonché tra gli attori globali"*.

L'integrazione delle considerazioni sui Diritti Umani nel discorso della Banca Mondiale è sempre più visibile. Per esempio, in una dichiarazione della Banca rilasciata in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani si ritrovano le seguenti idee: *"creare le condizioni per il conseguimento dei Diritti Umani costituisce uno scopo centrale e irriducibile dello sviluppo... la Banca contribuisce direttamente al raggiungimento di molti diritti articolati nella Dichiarazione Universale"*⁸⁶. E, più di recente, in una Conferenza sul Rapporto 2006 sullo sviluppo mondiale, equità e sviluppo, Roberto Dañino, un importante membro dello staff della Banca, ha dichiarato che i Diritti Umani *"rappresentano l'essenza dell'opera della Banca"*⁸⁷.

⁸⁵ WOLFENSHON, J. *A proposal for a comprehensive development framework (Una proposta per un quadro di riferimento globale sullo sviluppo)*, 1999, disponibile su www.worldbank.org/cdf.

⁸⁶ GAETA, A. e VASILARA, M.: *Development and Human Rights: the role of the World Bank (Sviluppo e Diritti Umani: il ruolo della Banca Mondiale)*, Washington D. C., the World Bank, 1998, pp. 2-3.

⁸⁷ DE FEYTER, K.: *"The International Financial Institutions and Human Rights..."*, op. cit., p. 572.

Politiche e Linee Guida Operative per i progetti

In risposta a questa crescente attenzione in merito alle preoccupazioni sui Diritti Umani, la Banca Mondiale ha adottato diverse Politiche e Linee Guida Operative, che lo staff dovrà prendere in considerazione nell'implementare i progetti della Banca Mondiale. Nonostante nessuna di tali politiche operative si rivolga esplicitamente ai Diritti Umani, per la maggior parte fanno riferimento ad aspetti essenziali per un'ampia comprensione dei Diritti Umani. Per esempio, sono state adottate delle politiche operative in merito alla riduzione della povertà, alle popolazioni indigene, alla valutazione dell'impatto ambientale. Secondo Koen De Feyter, sebbene tali politiche operative non usino il linguaggio dei Diritti Umani, offrono comunque un certo grado di difesa degli stessi Diritti Umani, sia nell'area dei diritti civili e politici (con la promozione della partecipazione a gruppi influenzati dai progetti), sia nell'area dei diritti economici, sociali e culturali (la politica operativa sulla riduzione della povertà richiede "un migliore accesso all'istruzione, alla sanità e ad altri servizi sociali...")⁸⁸.

Commissione Ispettiva

Un altro passo avanti significativo compiuto dalla Banca Mondiale è stata la creazione della Commissione Ispettiva nel 1993 da parte del Consiglio dei Direttori Esecutivi della Banca, per monitorare la conformità da parte dello staff della Banca stessa ai regolamenti interni. La Commissione è un organo indipendente, che fornisce una via ai privati cittadini e gruppi, convinti di essere stati colpiti negativamente, o che credano con tutta probabilità che potranno esserlo, da parte di un progetto finanziato dalla Banca Mondiale⁸⁹. La sua creazione rispondeva fondamentalmente alle forti pressioni provenienti dalla società civile per incrementare la trasparenza e la responsabilità nelle operazioni della Banca. Sebbene la Commissione Ispettiva sia ben lungi dall'essere perfetta (adotta procedure amministrative invece che giudiziarie, il Consiglio dei Direttori Esecutivi riveste un ruolo importante a diversi livelli della procedura, ma non fornisce compensazione a coloro che hanno subito ripercussioni negative dall'operato della Banca⁹⁰), ha comunque rappresenta-

⁸⁸ DE FEYTER, K.: "The International Financial Institutions and Human Rights...", *op. cit.*, p. 572.

⁸⁹ Per un'analisi approfondita della Commissione Ispettiva vedi ALFRESH, G. e RING, R. (Eds): *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure (La Commissione Ispettiva della Banca Mondiale: una diversa procedura di reclamo)*, Martinus Nijhoff Publishers, L'Aia, 2001. Uno studio compiuto dalla stessa Banca Mondiale sull'operato della Commissione Ispettiva a dieci anni dalla sua creazione può ritrovarsi in *Accountability at the World Bank. The Inspection Panel 10 years on, La responsabilità presso la Banca Mondiale. La Commissione Ispettiva 10 anni dopo*, Banca Mondiale, Washington D.C., 2003.

⁹⁰ DE FEYTER, K.: "The International Financial Institutions...", *op. cit.*, pp. 579 e 580.

Commercio e Diritti Umani

Il movimento anti-globalizzazione

Il caso dei TRIPS: diritto all'accesso ai medicinali

to un passo nella direzione giusta. Innanzitutto, ha dimostrato che la società civile detiene un ruolo tutto da giocare nell'influenzare le Istituzioni globali al fine di una maggiore attenzione ai problemi umani e sociali. E, ultimo ma non ultimo, ha anche dimostrato che le preoccupazioni in merito ai Diritti Umani, alla trasparenza e alla responsabilità possono essere integrate dalle IFTI nelle loro politiche e prassi. L'esempio della Banca Mondiale dovrebbe essere seguito da altre Istituzioni.

Uno degli ultimi passi nell'evoluzione che stiamo considerando è la maggiore attenzione riservata alle tematiche connesse al commercio e al loro impatto sui Diritti Umani. Il commercio da una parte e i Diritti Umani dall'altra si sono ignorati vicendevolmente fino a tempi molto recenti. Secondo uno dei più illustri sostenitori dell'esigenza di integrare questi due campi, Caroline Dommen⁹¹, soltanto nel 1998, diversi attori hanno cominciato a prendere coscienza delle loro interrelazioni, nel contesto delle negoziazioni su un Accordo Multilaterale sugli Investimenti, condotto sotto gli auspici dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE). Da allora in poi, il cosiddetto movimento anti-globalizzazione, le ONG per lo sviluppo, le ONG per i Diritti Umani, gli organismi ONU per i Diritti Umani, i sindacati, la comunità accademica hanno dedicato una sempre maggiore attenzione agli effetti che le negoziazioni sui temi connessi al commercio, sia nel quadro di riferimento dell'OMC (GATS⁹², TRIPS) e fuori dell'OMC, potrebbero avere sul godimento dei Diritti Umani da parte di molta gente, particolarmente al Sud.

Un aspetto che ha allarmato i diversi attori appena citati è stato il possibile impatto negativo che l'implementazione dei Trattati sui TRIPS (Trattati sugli Aspetti Commerciali relativi ai diritti di proprietà intellettuale) avrebbe potuto determinare sul diritto all'accesso ai medicinali per tutti a un prezzo accessibile. È stata lanciata una campagna globale da parte di diverse ONG internazionali, sul sostegno di alcuni Paesi chiave come il Brasile, l'India o il Sudafrica, per promuovere la flessibilità nell'applicazione dei TRIPS a quei medicinali che risultano essenziali per la difesa del diritto alla salute, specialmente dei più vulnerabili. Questa campagna ha avuto grande successo, si è guada-

⁹¹ DOMMEN, C.: "The WTO, international trade and human rights" (trad: Il WTO, il commercio internazionale e i Diritti Umani), in WINDFUHR, M. (Ed.): *Beyond the Nation-State. Human Rights in Times of Globalisation* (trad: *Oltre lo stato nazione. I Diritti Umani nell'epoca della globalizzazione*), The Global Publications Foundation, 2005. Caroline Dommen lavora per Trade-Human Rights-Equitable Economy, una ONG molto attiva in questo campo. Informazioni su questa ONG e sul suo lavoro sono disponibili su www.3dth-ree.org.

⁹² Accordo generale sul commercio dei servizi - *General Agreement on Trade in Services* (NdT).

La pressione della
Società Civile

L'OMC risponde

Lezioni da imparare

gnata l'attenzione e il sostegno del pubblico e ha obbligato l'OMC ad adottare la *Dichiarazione di Doha sui TRIPS e la Salute Pubblica* il 14 novembre 2001, nell'ambito della sua Quarta Conferenza Ministeriale⁹³. Riconoscendo che *"la difesa della proprietà intellettuale è importante per lo sviluppo di nuovi medicinali"*, riconosce anche *"le preoccupazioni in merito ai suoi effetti sui prezzi"*. Per questo motivo, la Dichiarazione di Doha afferma che *"i TRIPS non impediscono e non dovrebbero impedire ai membri di prendere dei provvedimenti in difesa della salute pubblica... Il Trattato deve e dovrebbe essere interpretato nonché implementato in modo da sostenere il diritto dei membri del WTO di difendere la salute pubblica e, in particolare, il diritto di promuovere l'accesso ai medicinali per tutti"*. Sebbene ci siano molte preoccupazioni sull'implementazione della Dichiarazione di Doha, da questo processo bisognerebbe trarre alcune lezioni: delle buone raccolte di dati e una buona ricerca quantitativa sull'impatto dei Trattati sui TRIPS sui prezzi dei medicinali fondamentali, specialmente quelli per la cura dell'HIV/AIDS; una campagna progettata con un'ottima strategia; il sostegno dei Governi chiave, sia a livello nazionale sia internazionale; la complicità di diversi organismi ONU, compresi gli organismi per i Diritti Umani (la Sottocommissione per la Difesa e la Promozione dei Diritti Umani, la Commissione sui Diritti Umani, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani).

Proposte per l'integrazione dei Diritti Umani nelle IFTI

Questa sezione è dedicata a escogitare delle strategie efficaci sul modo migliore di integrare i Diritti Umani nelle norme, nelle politiche e nelle pratiche delle IFTI. Un'integrazione necessaria, se vogliamo che le Istituzioni globali diventino attori importanti per quei Paesi e quei popoli maggiormente bisognosi. Le seguenti proposte costituiscono soltanto delle idee sperimentali, che voglio presentarvi per stimolare dei commenti, delle discussioni e, si spera, un processo collettivo di arricchimento.

a. L'importanza decisiva delle azioni a livello nazionale

Uno dei modi migliori per integrare i temi dei Diritti Umani e dello sviluppo nelle dinamiche delle Istituzioni globali è di riflettere e di intraprendere delle azioni a livello nazionale, cercando di influenzare gli attori della politica statale. Questo è particolarmente necessario oggi, in un momento in cui le negoziazioni commerciali stanno spostandosi in fori bilaterali e regionali, una volta che i Paesi industrializzati si sono resi conto

⁹³ WT/MIN(01)DEC/2, 20 novembre 2001.

Incapacità dei Governi di regolamentare i Diritti Umani

che, nel quadro di riferimento dell'OMC, data la pressione proveniente dalla società civile e da alcune coalizioni di Paesi in Via di Sviluppo potenti, è molto più difficile raggiungere degli accordi favorevoli ai loro interessi.

b. L'esigenza di un'analisi delle norme, delle politiche e delle prassi delle IFTI basata sui Diritti Umani

Dobbiamo sviluppare e implementare un approccio basato sui Diritti Umani alle norme, alle politiche e alle prassi delle Istituzioni globali. Abbiamo già visto che il modo più comune in cui le IFTI influenzano i Diritti Umani e lo sviluppo è limitando la capacità dei Governi di regolamentare o di prendere i provvedimenti necessari in difesa dei Diritti Umani, ivi compreso il diritto allo sviluppo, a livello nazionale. Sia la tendenza a una maggiore privatizzazione dei servizi fondamentali, sia la liberalizzazione del commercio e degli investimenti puntano a limitare la capacità dello Stato di regolamentare, per quanto concerne i Diritti Umani, lo sviluppo e i bisogni dei gruppi più vulnerabili. Ma non dovremmo dimenticare che gli stati hanno assunto un numero molto maggiore di obblighi in merito ai Diritti Umani; lo Stato ha il diritto e il dovere di operare una regolamentazione in favore dei Diritti Umani⁹⁴. Dobbiamo sottolineare ancora una volta la prevalenza della Legislazione sui Diritti Umani su altri regimi legali. Il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali ha proposto dei criteri molto importanti per guidare coloro che sono preposti a progettare e applicare tali politiche globali. Questi criteri sono stati citati quando abbiamo trattato la privatizzazione dalla prospettiva dei Diritti Umani e possono essere riassunti come segue: *disponibilità* (i vari diritti devono essere disponibili in quantità sufficiente), *accessibilità* (diritti accessibili a tutti, senza nessun tipo di discriminazione), *accettabilità* (prendendo in considerazione l'appropriatezza culturale dei servizi) e, infine, *qualità* dei diritti previsti.

c. Il bisogno di una metodologia ben progettata per le valutazioni dell'impatto dei Diritti Umani

A volte è difficile identificare e calcolare l'impatto delle norme e delle politiche globali sul godimento dei Diritti Umani, in particolare nel campo dei diritti economici, sociali e culturali. Dobbiamo raffinare i nostri metodi e strumenti di ricerca, combinando la ricerca quantitativa con l'analisi qualitativa. Per questo motivo, abbiamo bisogno di una valida metodologia per calcolare l'impatto. In questo senso, l'Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani ha incoraggiato gli Stati a

⁹⁴ OHCHR: *Human Rights, Trade and Investment (Diritti Umani, commercio e investimenti)*, E/CN.4/Sub.2/2003/9, 2 Luglio 2003.

Le valutazioni pubbliche

“intraprendere delle valutazioni pubbliche, indipendenti e trasparenti dell’impatto delle politiche della liberalizzazione sui Diritti Umani, mediante un processo partecipativo e consultivo con gli individui e i gruppi coinvolti. L’Alto Commissario incoraggia gli stati a utilizzare queste valutazioni come base per le negoziazioni con l’OMC su una progressiva liberalizzazione. Laddove non siano disponibili delle valutazioni, l’Alto Commissario per i Diritti Umani incoraggia gli Stati ad adottare un approccio cauto nell’allacciare nuovi impegni, fintantoché non siano disponibili dei dati rilevanti”⁹⁵.

Meccanismi di tutela dei Diritti Umani

d. L’esigenza di fare un uso migliore dei meccanismi internazionali esistenti per la difesa dei Diritti Umani

Come tutti sappiamo, esistono molti meccanismi internazionali, sia a livello globale sia a livello regionale, per la promozione e la difesa dei Diritti Umani: i rapporti statali, i reclami individuali, i commenti generali degli organismi di controllo dei trattati dell’ONU. Fino a tempi molto recenti, questi concedevano a malapena un po’ di attenzione al modo in cui le politiche globali influenzano il godimento dei Diritti Umani. Noi dobbiamo escogitare delle nuove strategie efficaci per lanciare, di fronte agli organi per i Diritti Umani, una sfida a quelle politiche e a quelle prassi connesse alla liberalizzazione, che determinano un impatto negativo sui Diritti Umani⁹⁶. D’altra parte, dobbiamo essere consapevoli che i meccanismi esistenti in difesa dei diritti economici, sociali e culturali non sono ben sviluppati come quelli per i diritti civili e politici. C’è anche l’esigenza di sviluppare dei nuovi meccanismi per i diritti economici, sociali e culturali (Il Protocollo Opzionale all’ICESCR dovrebbe diventare realtà al più presto possibile, la competenza della Commissione Inter-Americana e della Corte Inter-Americana a trattare anche le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali).

Meccanismi per la composizione di controversie

e. L’esigenza di fare un uso migliore dei meccanismi esistenti per la composizione delle controversie nell’ambito delle IFTI

Come tutti sappiamo, esistono dei meccanismi ben sviluppati per la composizione delle controversie, sia nell’ambito del quadro di riferimento della Banca Mondiale (Il Centro Internazionale per la Composizione delle Controversie sugli Investimenti, ICSID), sia nell’ambito del quadro di riferimento del-

⁹⁵ OHCHR: *Liberalization of Trade in Services and Human Rights (La liberalizzazione del commercio nei servizi e nei Diritti Umani)*, E/CN.4/Sub.2/2002/9, 25 giugno 2002.

⁹⁶ OVETT, D.: “Intellectual property, development and human rights: how human rights can support proposals for a World Intellectual Property Organization (WIPO) development agenda” (*La proprietà intellettuale, lo sviluppo e i Diritti Umani: in che modo i Diritti Umani possono sostenere le proposte per un’agenda di sviluppo dell’Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale – WIPO-*), Policy Brief, n° 2, febbraio 2006, p. 3 (disponibile su www.3dthree.org).

l'OMC (la Commissione e l'Organo di Appello). C'è l'esigenza di fare uso di tali meccanismi per incorporare le preoccupazioni sui Diritti Umani nelle delibere mediante l'impiego dell'*Amicus Curiae*. Le ONG e le Organizzazioni Internazionali con mandato per i Diritti Umani dovrebbero cogliere l'opportunità di integrare le considerazioni in merito ai Diritti Umani nei processi decisionali di queste Istituzioni.

Il caso "Aguas Argentina"

C'è un esempio recente che risulta ampiamente chiarificatore in merito al modo in cui le preoccupazioni per i Diritti Umani possano essere sollevate nell'ambito di questi meccanismi di composizione delle controversie. Il 19 maggio 2005, un tribunale arbitrale ICSID ha accolto un'istanza in qualità di *amicus curiae* da parte di un gruppo di ONG nel caso *Aguas Argentinas e altri contro lo stato dell'Argentina*. Era la prima volta che un tribunale ICSID prendeva una decisione di tale natura, contro i desideri delle imprese private. "Aguas Argentinas" è un consorzio di imprese private che ha rilevato il sistema dell'acqua di Buenos Aires nel 1993, da una società dell'acqua statale. Questo consorzio ha presentato un reclamo all'ICSID, sostenendo di non aver ottenuto un ritorno congruo per il suo investimento, a causa, in parte, delle decisioni prese dal Governo dell'Argentina. Cinque ONG hanno asserito che questo caso coinvolgeva questioni di interesse pubblico e i diritti fondamentali delle persone che abitavano nell'area considerata. Il tribunale ICSID ha accettato che, per questa ragione, l'*amicus curiae* fosse giustificato. Ecco le importanti parole del tribunale ICSID, con cui si accetta, per la prima volta, che le considerazioni in merito ai Diritti Umani possano essere espone in un foro:

"il fattore che rende questo caso di particolare interesse pubblico è che la controversia sugli investimenti si concentra sulla distribuzione dell'acqua e sul sistema delle fognature di una vasta area metropolitana, vale a dire la città di Buenos Aires e i comuni circostanti. Questi impianti forniscono servizi pubblici fondamentali a milioni di persone e, di conseguenza, potrebbero sollevare tutta una serie di questioni legali pubbliche e internazionali complesse, comprese delle considerazioni in merito ai Diritti Umani. Qualunque decisione presa in questo caso... può potenzialmente influenzare il funzionamento di questi sistemi e, dunque, avere delle ripercussioni sul pubblico che essi servono" (corsivi nostri).

Sebbene il caso sia ancora pendente, apre uno spazio interessante per incorporare le considerazioni in merito ai Diritti Umani nei processi decisionali di questo tipo di organismi.

f. *L'esigenza di un dialogo serio tra i diversi movimenti sociali e le ONG*

Dobbiamo costruire delle alleanze strategiche per patrocinare

Unire pensiero
creativo ad
un'azione strategica

meglio il campo dei diritti economici, sociali e culturali, che costituiscono i diritti che più subiscono ripercussioni dalle politiche globali. A tal fine, dobbiamo inaugurare un dialogo e un'interazione tra i diversi movimenti sociali, che operano su questioni globali, sia nel Nord sia nel Sud: lo sviluppo delle ONG, di gruppi ambientali, di sostenitori dei Diritti Umani, dei movimenti delle donne, dei gruppi indigeni, dei sindacati. Abbiamo bisogno di maggiore comprensione sul modo in cui le diverse aree e i diversi campi siano inestricabilmente interrelati e connessi. Secondo Eitan Felner⁹⁷, direttore del Centro per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, abbiamo bisogno di una combinazione di ricerca quantitativa, di analisi qualitative e di strategie di sostegno. Soltanto se saremo capaci di incorporare un pensiero creativo con un'azione strategica riusciremo a centrare l'obiettivo di rendere possibile un altro mondo.

⁹⁷ Documento presentato in una Conferenza organizzata da FRIEDE e dall'Istituto Pedro Arrupe per i Diritti Umani a Madrid, per analizzare la creazione del Consiglio per i Diritti Umani da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, il 15 marzo 2006 (Risoluzione 60/251), aprile 2006 (protocollato con l'autore).

3. Il contesto politico globale di *Christiane Overkamp, Segretario Generale, CIDSE*

Introduzione: delineare lo scenario

Il punto di partenza per l'analisi della CIDSE e delle sue organizzazioni membre del processo di riforma globale è costituito dalla nostra consapevolezza di un mondo segnato da evidenti disuguaglianze tra le nazioni e i loro popoli, in termini di potere, ricchezza, reddito e benessere sociale.

Reddito globale: un bicchiere di champagne

Dagli anni '80, il mondo è diventato più ricco, ma molti poveri non hanno beneficiato di questo incremento di ricchezza, e le differenze tra ricchi e poveri, nell'ambito di molti Paesi ma anche a livello globale, oggi risultano maggiori di vent'anni fa. Il Rapporto ONU sullo Sviluppo Umano del 2005 (HDR 05) ha paragonato lo stato di disuguaglianza di reddito globale a un bicchiere di champagne. In cima, dove il bicchiere è più largo, i ricchi, che costituiscono il 20% della popolazione, detengono l'80% del reddito mondiale. In fondo allo stelo del bicchiere, dove questo si restringe, il 40% dei più poveri detiene appena il 5% del reddito mondiale e un altro 20% dei più poveri detiene soltanto l'1,5%. Il 40% dei più poveri corrisponde all'incirca ai 2 miliardi di persone che vivono con meno di 2\$ al giorno. Una persona su due nell'Africa sub-sahariana rientra attualmente nella fascia del 20% dei più poveri, in base alla distribuzione mondiale del reddito, quando in Asia orientale si parla di una persona su cinque e in Asia meridionale di una persona su quattro. Non sorprende che i Paesi ricchi dominino il 20% superiore. Nove cittadini su dieci dei Paesi ricchi rientrano nella fascia del 20% dei più abbienti. E i Paesi dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica incidono per l'85% del reddito del gruppo dei più ricchi.

Rapporto ONU sullo sviluppo umano

Il Rapporto ONU sullo sviluppo umano del 2005 ha valutato che il distacco tra l'obiettivo degli MDG di dimezzare il numero di persone povere e i risultati stimati consta di altri 380 milioni di persone che saranno costrette a vivere con meno di un dollaro al giorno, tra oggi e il 2015. E di queste, oltre la metà vivranno nell'Africa sub-sahariana.

I conflitti violenti

Anche se passiamo a osservare i conflitti violenti, riscontriamo che molti, di natura ostentatamente etnica, linguistica o inter-religiosa, sono stati innescati, infiammati e sostenuti da fattori economici e geopolitici, e le cause che li hanno determinati nascono esternamente all'area in cui si combatte. Nel 2002, nel mondo erano in corso 42 guerre e conflitti violenti, di cui più della metà in Africa.

Tornando indietro al 2005, il conflitto nella Repubblica Democratica del Congo è costato quasi 4 milioni di vite, il più alto numero di morti dalla seconda guerra mondiale. In Sudan, l'accordo di pace per una delle guerre civili più lunghe di tutta l'Africa, ha fatto da preludio a una nuova crisi umanitaria in Darfur, dove si conta più di un milione di profughi. In Iraq, le morti dei civili coinvolti nel conflitto sono diventate un fatto quotidiano, al punto da non essere più considerate degne di notizia nei titoli. Quello dell'Afghanistan è un caso analogo. La tragica verità è che le risorse naturali strategiche o preziose, come il petrolio, rappresentano spesso un fattore importante per l'innesco o la prosecuzione di un conflitto.

Problemi internazionali: soluzioni internazionali?

I grandi Vertici internazionali

Su questo sfondo, dal 1989 in poi, il mondo ha assistito a una serie di Vertici di alto livello e di Conferenze Mondiali (1990 – Vertice mondiale sui bambini; 1992 – Conferenza ONU sull'ambiente e lo sviluppo [il Vertice della Terra]; 1994 – Conferenza Internazionale ONU sulla popolazione e lo sviluppo; 1995 – Vertice mondiale sullo sviluppo sociale; 1995 – Quarta Conferenza mondiale sulle donne; 1996 – Seconda Conferenza ONU sugli insediamenti umani [Habitat II]; 1996 - Vertice mondiale sull'alimentazione; 2000 – Vertice ONU del millennio; 2001 – Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza; 2002 – Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile; 2002 – Conferenza internazionale sui finanziamenti allo sviluppo; 2005 – Vertice mondiale ossia Vertice del Millennium +5. I diplomatici e gli attori privati hanno cercato di trovare delle risposte politiche alle sfide della globalizzazione e ai sempre crescenti problemi globali (soprattutto alla miseria, alla fame, al degrado ambientale, alla crescita della popolazione, all'urbanizzazione e alla migrazione, alla violazione dei Diritti Umani politici e sociali). Dato che c'è stato chi ha criticato tali eventi, dichiarando che si tratta di molte chiacchiere e pochi fatti, è stato il caso che le successive Conferenze ONU creassero una maggiore coscienza pubblica dell'importanza che i temi all'ordine del giorno rivestono per tutta l'umanità.

Allo stesso tempo, queste riunioni globali di alto profilo hanno evidenziato anche altre questioni. Esaminiamole e cerchiamo di capire in che modo attualmente determinino un impatto sui processi globali.

La distribuzione non uniforme del potere nel mondo

Il potere dei G8

La prima questione è che le leve del potere sono largamente controllate da un gruppo ristretto ed esclusivo di Paesi, in particolare dal gruppo dei Paesi del G8. Mentre a livello nazionale i

Il fallimento dei negoziati commerciali

cartelli e i monopoli sono regolamentati o sciolti, gli stessi Governi che in casa propria agiscono contro i cartelli, salvaguardano il loro sproporzionato potere e la loro influenza nelle Istituzioni multilaterali. Se torniamo indietro alla Riunione ministeriale dell'OMC a Doha nel novembre 2001, al Vertice mondiale sull'alimentazione di Roma, alle recenti riunioni di alto profilo del 2005 – il G8 di Gleneagles, il Vertice ONU, le Riunioni annuali delle Istituzioni Finanziarie Internazionali, la Riunione ministeriale dell'OMC a Hong Kong –, diventa sempre più chiaro che qualunque "New Deal" accumulerà degli ulteriori obblighi di riforma sui Paesi in Via di Sviluppo. Tutto questo non è passato inosservato presso i Governi dei Paesi in Via di Sviluppo. Ne costituiscono prove sufficienti il fatto che il ciclo di Doha sul commercio si sia arenato su un punto morto, che l'opposizione agli obblighi imposti dalle Questioni di Singapore alla Quinta ministeriale dell'OMC a Cancun abbia portato al suo fallimento, che quest'ultima situazione si sia quasi ripetuta a Hong Kong e che i negoziati sul documento sui risultati del Vertice mondiale ONU siano finiti in un vicolo cieco. Questi sviluppi dimostrano che alcuni Paesi in Via di Sviluppo hanno guadagnato potere nell'ambito dell'OMC, ma per il momento si tratta principalmente del potere di bloccare i negoziati commerciali e non del potere di cambiare i negoziati, in vista di un sistema commerciale internazionale maggiormente orientato allo sviluppo.

Nuove forme di protezionismo

Si sospetta che i Paesi industrializzati intendano il bisogno di una *governance* globale principalmente in quelle zone nelle quali sono in gioco i loro stessi interessi di globalizzazione, mentre sono molto meno interessati ad affrontare le conseguenze negative della globalizzazione sui Paesi in Via di Sviluppo e i problemi che maggiormente hanno ripercussioni sulle società più deboli. Fintantoché i Paesi industrializzati continueranno a discutere nell'ambito dell'OMC in merito a standard sociali e lavorativi, all'apertura di mercati nel settore dei servizi mentre, allo stesso tempo, violano gli impegni relativi ai finanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, proteggendo i loro interessi commerciali in zone politicamente sensibili in ambito nazionale, gli abitanti del Sud avranno le loro buone ragioni per sospettare che i Paesi industrializzati siano meno interessati all'aspetto sociale della globalizzazione, che non all'introduzione di nuove forme di protezionismo.

L'esclusione dei PVS

Fintantoché i rappresentanti dei Paesi in Via di Sviluppo continueranno a essere esclusi dai forum decisivi (come il Forum per la Stabilità Finanziaria, che delibera e decide sul futuro dei mercati finanziari internazionali), che generano un impatto energetico sulle economie in via di sviluppo, queste forme di *governance* globale elitarie ed esclusive continueranno a essere respinte da molti Paesi in Via di Sviluppo.

I teorici della *governance* globale ritengono che i problemi globali rimarranno senza soluzione e il senso di esclusione e impotenza continuerà a crescere finché a tutti i gruppi di Paesi e a tutte le regioni non sarà riconosciuta un'adeguata rappresentanza nei centri di potere della politica mondiale e dell'economia mondiale. Infatti il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2002 osserva che: *"raramente la frustrazione nei Paesi in Via di Sviluppo per l'asimmetrica distribuzione del potere globale è stata maggiore di così"*.

L'aumento dell'unilateralismo

USA: unico unilateralista

Basta pensare all'unilateralismo mondiale e i nostri pensieri vanno immediatamente alle disavventure degli USA in relazione all'ONU, quando decisero di dover intervenire militarmente in Iraq. È facile continuare a ripetere che oggi lo zio Sam è l'unico e il solo unilateralista al mondo. Dopotutto, non ha firmato la Convenzione della Corte Penale Internazionale (e in effetti si adopra attivamente per minare la giurisdizione di questo organo), il Protocollo di Kyoto, la Convenzione sulle armi biologiche e la Convenzione contro la tortura, solo per citare alcuni esempi. Comunque, molti Paesi si sono fatti avanti per rivendicare il dubbio onore di essere unilateralisti. Le minacce rappresentate da diversi blocchi di Paesi, a cominciare dal blocco del movimento non allineato per impedire l'adozione di un documento sui risultati presso il Vertice Mondiale del 2005 e la mancanza di volontà di Paesi del G8, come il Giappone, di concordare un'effettiva, per quanto limitata, cancellazione del debito costituiscono giusto qualche esempio delle tendenze unilaterali riscontrabili attualmente nel mondo.

Nuove potenze emergenti

Cina, India, Brasile e Sudafrica

La comparsa di un blocco forte di cosiddette "economie emergenti", ivi compresa la Cina, l'India, il Brasile e il Sudafrica, dotate di un'influenza economica e politica considerevole, ha sollevato delle questioni sul modo in cui i cambiamenti degli equilibri di potere determineranno un impatto sul potere dell'ONU, dell'UE e di altri Paesi dell'OCSE. Tra i *decision-maker* delle influenti economie del Nord, è diffusa la crescente consapevolezza che, per il bene della stabilità economica e politica, queste nuove potenze emergenti debbano ottenere una maggiore influenza nei forum internazionali di tutti i tipi. Comunque, anche se gli sforzi per integrare le nuove potenze emergenti – per esempio, nelle delibere del G8 –, dovessero riscontrare successo, questo non migliorerà necessariamente la prospettiva dei Paesi più poveri e deboli. Per la CIDSE, la preoccupazione principale in questo nuovo contesto di cambiamento degli equilibri di potere è costituita dall'influenza che questi ultimi potranno avere sui tentativi dei Paesi poveri

di difendere i loro diritti. Infine la cosa più importante: la nostra preoccupazione centrale è rappresentata dai diritti dei più poveri, di coloro che non hanno voce e che, invariabilmente, saranno i perdenti nei giochi di potere degli stati.

La difesa della sovranità nazionale

Minaccia all'indipendenza nazionale

Un altro importante ostacolo a una progressiva *governance* globale è che molti Governi del Sud cercano di difendere la loro "sovranità nazionale", contro quello che spesso vedono come un eccessivo intervento esterno. La cessione di elementi di sovranità nazionale a organizzazioni internazionali e sovranazionali che, in un mondo più equo, potrebbero rappresentare una risorsa, viene così respinta da parte di molti Paesi in Via di Sviluppo. Poiché i processi decisionali di queste Istituzioni sono molto al di là dell'influenza degli attori deboli, non sono percepiti come un mezzo per rafforzare le capacità politiche di risoluzione dei problemi da parte dello stato nazione, in risposta alle sfide della globalizzazione, né come un meccanismo per venire alle prese con i problemi del mondo. Invece di essere visti come una forza volta a promuovere la reciproca interdipendenza, sono spesso visti come una minaccia all'indipendenza nazionale. Questa percezione è stata improvvisamente rafforzata a partire dai primi anni '80, non da ultimo a causa dell'esperienza dei Programmi di Aggiustamento Strutturale imposti dal FMI e dalla Banca Mondiale. Così, se perfino le nazioni più ricche e potenti rifiutano di andare incontro a un sistema basato su una sovranità comune, rifiutando inoltre la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni, la comparsa della *governance* globale, paradossalmente, sarà bloccata sia dagli Stati nazione più ricchi sia da quelli più poveri.

I falsi impegni

Inoltre, bisogna considerare le acrobazie verbali compiute dai Paesi industrializzati. Mentre ripetono di lottare per una maggiore cooperazione globale, quando si tratta di lanciare delle iniziative efficaci e, soprattutto, di rendere disponibili i fondi necessari, diventano meno pronti.

L'integrazione regionale come trampolino di lancio per progredire verso una *governance* globale

L'approccio plurisettoriale

La *Governance* globale necessita di un approccio plurisettoriale. Gli accademici e i professionisti concordano sulla valutazione che un sistema di *governance* globale completamente funzionale potrà dipendere da Istituzioni e processi a livello globale, ma non solo. Mentre attualmente affrontiamo enormi difficoltà per determinare dei cambiamenti importanti riguardo alla *governance* globale a livello internazionale, alcuni processi di integrazione regionale sembrano progredire per il meglio. A livello regionale, si trova spesso più terreno comune, ma anche

L'integrazione regionale

un più forte interesse, spinto da fattori economici e di sicurezza, per realizzare la cooperazione. Così, potrebbe valere la pena di vedere i progetti di integrazione regionale, come l'Unione Africana, come degli strumenti per progredire verso una *governance* globale. Uno dei compiti principali della società civile sarebbe quello di influenzare questi processi, insistendo che devono diventare più trasparenti e responsabili nei confronti dei cittadini della regione, in particolare verso i poveri e gli emarginati. L'UE potrebbe anche condividere le lezioni che ha imparato; non solo l'Unione è riuscita a realizzare un mercato comune e una valuta comune, ma, in certa misura, ha funzionato anche da strumento per colmare lo scarto tra i Paesi e le regioni più ricchi e quelli più poveri d'Europa.

La crescente influenza delle imprese multinazionali

Negli ultimi 15 anni, un crescente numero di accordi commerciali bilaterali, regionali e multilaterali hanno aumentato in misura significativa i diritti e le opportunità d'affari delle imprese multinazionali. Comunque, a tutto ciò le imprese non hanno accompagnato l'assunzione di maggiori obblighi riguardo al loro contributo al bene comune globale, allo sviluppo sostenibile o alla realizzazione dei diritti dei lavoratori. Ultimamente, si è osservato un crescente numero di codici di condotta o di iniziative di partenariato tra pubblico e privato, ma questi strumenti sono stati frequentemente criticati in quanto insufficienti, poiché si pongono su basi puramente volontarie. Perciò, le ONG e i sindacati esigono degli strumenti legalmente vincolanti a livello internazionale, per assicurare che le attività delle imprese multinazionali siano conformi agli standard internazionali dei Diritti Umani.

Il risultato: scetticismo sulla riforma globale e i processi globali fermi a un punto morto

Il Monterrey Consensus

ECOSOC come forum strategico

Nel Monterrey Consensus del marzo 2002, i leader mondiali hanno reiterato – come già fatto al Vertice ONU del Millennio – la priorità che riconoscono al rin vigorimento del sistema dell'ONU, in quanto fondamentale per la promozione della cooperazione internazionale allo sviluppo, rafforzando l'ECOSOC in modo tale da permettergli di adempiere al ruolo ascrittogli nella Carta delle Nazioni Unite. Il Rapporto presentato al Comitato preparatorio della Conferenza di Monterrey nel gennaio 2001 indicava che l'ECOSOC stava emergendo come forum strategico per contribuire a sviluppare una guida complessiva e a promuovere il coordinamento politico nell'ambito del sistema dell'ONU, fornendo così un forum naturale in cui i vari componenti del sistema potessero unirsi e impegnarsi in un dialogo

I dialoghi di alto livello

produttivo tra le linee funzionale, settoriale e istituzionale. Questo Rapporto ha inoltre suggerito che gli Stati membri, così come tutti gli enti del sistema dell'ONU, potrebbero e dovrebbero fare un uso migliore del Consiglio, impiegandolo come un forum per il dialogo, specialmente su temi di coerenza e coordinamento politici, ivi compresi quei temi che potrebbero richiedere una considerazione particolareggiata negli organismi più specializzati. Il successo dei successivi dialoghi di alto livello tra il Consiglio, le Istituzioni di Bretton Woods, l'OMC e l'UNCTAD avrebbero costituito degli indicatori chiave per dimostrare la sua menzionata funzione del Consiglio. Comunque, la percezione da parte di molti funzionari di alto livello nazionale che questi dialoghi non fossero altro che "chiacchiere", l'assenza in tali riunioni di partecipanti di alto livello e la mancanza di volontà di accordarsi su temi concentrati e significativi durante queste sessioni, ha trasformato le riunioni di primavera nell'ombra di quello che avrebbero dovuto essere.

Pertanto non sorprende che la questione dell'ECOSOC, la sua efficacia e la sua riforma, fosse presente ancora una volta nel Rapporto pre-Vertice Mondiale del 2005 del Segretario Generale dell'ONU. Conseguentemente alla pressione del G77 – il blocco dei Paesi in Via di Sviluppo – e la contro-pressione esercitata da attori come gli Stati Uniti, il documento sui risultati del Vertice è ricorso a un linguaggio debole e ambiguo sulla riforma dell'ECOSOC, andando decisamente contro alla richiesta della CIDSE, avanzata durante la corsa verso il Vertice, di un organismo più forte, dotato di maggior potere di monitoraggio e supervisione. La discussione di *follow-up* sulla riforma dell'ECOSOC, che continua ancora oggi, riflette una singolare apatia da parte degli stati membri nel fare del Consiglio un autentico guardiano dei diritti economici e sociali.

Scetticismo sulla riforma ONU

Le conseguenze sono state un crescente senso di scetticismo sulla riforma dell'ONU, ivi compreso il settore dello sviluppo. Inoltre, lo scarso risultato del Vertice dell'anno scorso, gli scandali in cui si è ritrovata immischiata l'ONU e la crescente messa in dubbio – specialmente da parte di alcuni Paesi europei – del ruolo di varie Agenzie e Organismi dell'ONU ha determinato che in molti abbiano proceduto a mettere in questione la stessa ONU.

La corruzione delle IFI

Anche altre Istituzioni internazionali non sono sfuggite alla contestazione in merito alla loro efficacia. È stato messo in dubbio il valore di un FMI, che attualmente sembra solo giocare al poliziotto con le economie più deboli, maggiormente dipendenti dalle Istituzioni di Bretton Woods per i finanziamenti. La Banca Mondiale, sotto la guida di Paul Wolfowitz, ha reclamato per se stessa il compito di colpire al cuore la corruzione. Purtroppo però, non è seguito nessun tentativo di affrontare la cor-

ruzione all'interno dei suoi stessi ranghi o tra le grandi multinazionali e i Paesi industrializzati, così che in molti si sono chiesti i veri motivi di questa nuova crociata.

Una sintetica illustrazione di questo senso di contestazione si ritrova nelle osservazioni del gruppo di lavoro della CIDSE sulla *governance* globale, prodotte nel settembre 2005, in una riunione per riflettere sugli sviluppi della *governance* globale. In quell'occasione abbiamo raggiunto la conclusione che tutto un ciclo di opportunità di patrocinio per dei processi ufficiali in un modo o nell'altro rivolti alla *governance* globale sembrava dover avere fine nel 2005. Non si scorgevano all'orizzonte dei nuovi progetti ufficiali dotati di quello stesso potenziale e l'ambiente era caratterizzato dalla mancanza di una leadership da parte dei Governi e degli altri attori ufficiali. Tutto ciò stava chiaramente finendo per fare gravare il peso sulle Organizzazioni della società civile, coinvolte nel problema di identificare delle strategie volte a creare un nuovo slancio.

Conclusioni: il presente – la sfida delle organizzazioni della società civile, intenzionate a unirsi per riempire un vuoto

ONG: acquistano sempre più fiducia

Sarebbe un'esagerazione parlare di "ONGzzazione" della politica mondiale negli ultimi dieci anni, ma è chiaro che sono sempre più osservabili delle nuove forme di cooperazione tra gli Stati, il settore privato, le ONG e le comunità accademiche. Questa cooperazione di Stati, Organizzazioni Internazionali e diversi tipi di attori privati è stata addirittura identificata come una caratteristica strutturale costitutiva della *governance* globale. Anche i cittadini comuni riflettono questo cambiamento: mentre le indagini internazionali dimostrano che la fiducia nei Governi, la loro credibilità e capacità di andare incontro alle preoccupazioni della cittadinanza sono in declino, la fiducia in altri attori, e particolarmente nelle ONG, è in aumento.

Questa evoluzione rappresenta sicuramente un contributo alla democratizzazione di un settore della politica internazionale tradizionalmente riservata agli attori statali. Le udienze tenute dall'Assemblea Generale dell'ONU per la società civile nel giugno 2005 hanno costituito un passo storico, seppure simbolico. La volontà del Presidente svedese dell'Assemblea Generale di dialogare con la società civile, l'enfasi ripetuta posta dal Segretario Generale Kofi Annan sul ruolo della società civile negli affari dell'ONU, l'apertura di alcuni Paesi – specialmente quelli senza molta voce in capitolo nell'OMC – a cooperare con le ONG, prima e durante la Ministeriale dell'OMC, sono tutti fattori indicativi di questa evoluzione.

Il ruolo della società civile

La CIDSE riconosce il valore delle opportunità che questa evoluzione ha fornito. Noi siamo convinti che, nell'attuale clima politico di scetticismo e di contestazione delle strutture di *governance* globale, dobbiamo assumere un ruolo importante. Ci sentiamo molto incoraggiati da ciò che pensano i cittadini comuni di tutto il mondo; la schiacciante maggioranza di loro sostiene la democratizzazione dell'ONU, ritenendo che colmare lo scarto tra i ricchi e i poveri dovrebbe costituire una delle priorità massime per i leader mondiali. Al contempo, ci rendiamo conto che soltanto una riflessione strategica e congiunta con i nostri alleati, i nostri partner e i nostri amici potrebbe aiutarci a intraprendere il prossimo passo.

Vorrei concludere dicendo che, in quanto CIDSE, noi ci rendiamo conto di dover assumere un ruolo importante nel rinvigorire il dibattito sulla *governance* globale, ma ci rendiamo anche conto di non poterci riuscire da soli.

Spero che potremo imbarcarci per un nuovo viaggio insieme, con lo scopo di rivitalizzare un impegno reso famosissimo dal Consensus di Monterrey, con la seguente affermazione:

"Noi ci impegniamo a promuovere dei sistemi economici nazionali e globali, basati sui principi di giustizia, equità, democrazia, partecipazione, trasparenza, responsabilità e inclusione."

4. Le iniziative della società civile di Joseph Xercavins I Valls, Segretariato ad hoc di Ubuntu

La campagna Ubuntu

Ubuntu è un forum mondiale inteso a promuovere la Campagna Mondiale per una Riforma Approfondita del Sistema delle Istituzioni Internazionali⁹⁸, che comprende l'idea di collocare i Diritti Umani al centro del processo.

Lo scopo della campagna di Ubuntu è di trovare delle risposte alle questioni della *governance* globale nel sistema internazionale estremamente complesso in cui viviamo. A tal fine, dobbiamo effettuare dei chiarimenti e trovare un linguaggio comune sui tre temi atti a suscitare polemiche, che abbiamo elencato nella prima parte di questo laboratorio:

1. **La distinzione tra locale e globale.** Infatti, i cittadini devono capire cosa sta succedendo a livello globale per comprendere le questioni locali.
2. **La distinzione tra Nord e Sud.** C'è un forte legame (di causa-effetto) tra lo stile di vita opulento del Nord e i principali problemi esistenti al Sud.
3. **La distinzione tra pubblico e privato.** Gli interessi comuni della popolazione mondiale dovrebbero rappresentare sempre una priorità rispetto agli interessi del settore privato. Una *governance* pubblica, a livello globale, deve regolamentare il settore e le attività private.

La crescita economica non conduce allo Sviluppo

Pertanto, il nostro obiettivo dovrebbe essere quello di collocare *l'essere umano* – ancor più dei Diritti Umani – al centro delle politiche economiche e commerciali. Dobbiamo mettere in questione il paradigma secondo il quale la crescita economica conduce allo sviluppo: infatti, essa serve i bisogni dei ricchi e non quelli dei poveri; diversi studi dimostrano la verità di questa affermazione (per esempio, vedi l'ultima Indagine Economica e Sociale 2006, delle Nazioni Unite – ONU –: “*Divergenze di crescita e sviluppo*”). Inoltre, con l'aumento della popolazione mondiale, questo modello diventa ancor meno sostenibile nel lungo periodo e c'è bisogno di rivolgersi ad altre alternative.

Nessuno mette in questione l'autorità dell'ONU e la sua legittimità in specifici settori di lavoro come la pace e la sicurezza, i Diritti Umani, gli aiuti umanitari. Il problema principale dell'ONU è lo scarto di implementazione nelle sue politiche di sviluppo (sociali, ambientali, ecc.). L'ONU opera in base al principio di sovranità dei suoi stati membri; comunque, sono

⁹⁸ <http://www.reformcampaign.net>.

alcuni di loro, tramite altre Istituzioni internazionali (il FMI, la Banca Mondiale...), a decidere alla fine se applicare o meno i piani di azione derivati dai vari Vertici ONU degli ultimi vent'anni.

Proposta di Ubuntu

Per Ubuntu, la soluzione è creare un nuovo sistema globale di *governance* democratica pubblica, con al centro un'ONU riformata. Per aumentare la sua legittimità, l'ONU dovrebbe diventare un sistema bicamerale con un'Assemblea Generale degli Stati e un "*parlamento mondiale dei cittadini*", che esprimerebbe direttamente le opinioni legittime dei cittadini del mondo. Al livello della democrazia partecipativa e, specialmente, nelle Agenzie dell'ONU, suggeriamo la partecipazione di tutti gli attori coinvolti (Stati membri, settore privato, società civile...), secondo il modello dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

In quanto agenzie, noi abbiamo anche il bisogno fondamentale di affrontare una rifondazione delle IFI e dell'OMC, nel sistema dell'ONU, poiché questo è l'unico modo per eliminare lo scarto di implementazione e realizzare un sistema democratico, coerente ed efficiente. Purtroppo, le tendenze attuali vanno nella direzione opposta (per esempio, la volontà di alcuni Paesi donatori di sopprimere l'UNCTAD, fondendolo con il WTO); questo è il motivo per cui dobbiamo patrocinare un nuovo sistema globale, capace di implementare delle politiche di sviluppo abbastanza forti per costruire il possibile "nuovo mondo".

5. Una visione d'insieme del Processo di Helsinki sulla globalizzazione e la democrazia

di *Sari Jormanainen, Ambasciata di Finlandia in Zambia, Rappresentante del Segretariato del Processo di Helsinki.*

La Conferenza di Helsinki

Il Processo di Helsinki sulla Globalizzazione e la Democrazia è stato lanciato nel 2003, in seguito a una Conferenza tenutasi nel dicembre 2002 a Helsinki dal titolo "Alla ricerca di nuovi partenariati". La Conferenza richiedeva un dialogo globale tra i diversi *stakeholder*, con l'obiettivo di colmare le divisioni tra i vari *stakeholder*, alla ricerca di un terreno comune riguardante delle sfide globali urgenti. L'ispirazione per la Conferenza è venuta dalla collaborazione del Ministero per gli Affari Esteri finlandese e da vari attori della società civile del Sud e del Nord. Una delle idee più illustri emersa dalla Conferenza è stata quella di capire come l'energia e l'impegno dei vari attori potessero essere ulteriormente sintetizzati e incanalati per sostenere l'implementazione della Dichiarazione del Millennio.

La prima fase, dall'inizio del 2003 a settembre 2005

La ricchezza della diversità

L'idea chiave alle spalle del Processo di Helsinki, agevolata dai Governi finlandesi e tanzaniani, era il concetto che i vari *stakeholder* – i Governi, la società civile, le comunità d'affari, le organizzazioni internazionali, l'accademia e i media – possono assumere un ruolo importante nell'accelerare la riflessione sulla risoluzione dei problemi globali e sull'implementazione degli impegni globali. In effetti, i diversi *stakeholder* dispongono di risorse talmente diverse che potrebbero fare la differenza nell'affrontare alcuni problemi complessi manifestatisi a livello globale, come il degrado ambientale o la povertà, mediante un'azione congiunta e ben coordinata. Mentre i Governi possono concordare su norme e quadri di riferimento legali, gli attori del mondo degli affari dispongono spesso delle soluzioni tecniche e del *know-how* necessari per affrontare efficientemente i problemi. La società civile ha dalla sua la capacità di contribuire al dialogo civile sulla base di certe priorità, nonché di mobilitare la coscienza e la volontà politica. Se combinate, l'azione comune di questi diversi *stakeholder* potrebbe aprire una nuova epoca nel concordare e implementare l'agenda globale.

Un nuovo corso allo sviluppo

Il primo Processo di Helsinki degli anni '70, colmando lo scarto tra Est e Ovest, ha contribuito a porre fine alla Guerra Fredda, mentre il secondo ha contribuito a colmare le divisioni tra Nord e Sud, portando una maggiore democrazia nelle relazioni internazionali. Lo scopo del Processo di Helsinki del XXI secolo è stato quello di fare intraprendere un nuovo corso allo sviluppo. Il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* in vari ambiti dei processi deci-

sionali globali, in sé per sé, non risolve il problema, ma può contribuire a evidenziare gli scarti e le difficoltà rimanenti. Nel corso del Processo di Helsinki, sono state formulate diverse proposte concrete su questioni che vanno dall'esigenza di impegnare ulteriormente gli attori a livello nazionale – specialmente i parlamentari – per assicurare la responsabilità dei processi decisionali globali, all'analisi e all'enfasi posta sulle persone – spesso poveri, donne e bambini – emarginati dai processi decisionali globali.

I “sentieri di sviluppo”

Per avanzare un dialogo nonché la determinazione di priorità da parte dei vari *stakeholder* coinvolti, il Processo di Helsinki ha stabilito tre “sentieri di sviluppo”, che hanno lavorato simultaneamente, contribuendo reciprocamente all'operato l'uno dell'altro. I “sentieri di sviluppo”, che hanno iniziato il loro lavoro nell'autunno del 2003 e che hanno effettuato tre riunioni prima di presentare i loro rapporti nel gennaio 2004, erano composti da personale con esperienza e un passato in vari gruppi di *stakeholder* del Nord e del Sud. Ai “sentieri di sviluppo” – intitolati: “Nuovi approcci alla risoluzione dei problemi globali”, “L'agenda economica globale” e “Sicurezza umana” – è stato richiesto di concedere la priorità alle questioni in cui fosse ricavabile un sostegno credibile all'implementazione da parte di diversi gruppi di *stakeholder* oppure in cui l'impegno *multi-stakeholder*⁹⁹ potesse apportare un particolare valore aggiunto.

Nuove politiche per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

I “sentieri di sviluppo” hanno esplorato dei nuovi modi in cui costruire la *governance* globale e avanzare una leadership globale, hanno discusso in che modo mobilitare i finanziamenti da parte dei Paesi sviluppati, come da parte di quelli in via di sviluppo per fare fronte agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e hanno assegnato priorità alle politiche per valorizzare pienamente le comunità a rischio. I “sentieri di sviluppo” hanno dibattuto un'ampia gamma di questioni, ma l'esigenza di una *governance* globale e nazionale migliore, di una leadership responsabile e trasparente e di metodi decisionali inclusivi sono stati evidenziati da tutti e riconosciuti come elementi vitali per migliorare l'implementazione delle politiche globali e per far sì che la globalizzazione sia vantaggiosa per tutti.

⁹⁹ Approccio che favorisce la partecipazione di tutti gli *stakeholder* pertinenti, in particolare i Governi, il settore privato, la società civile e le organizzazioni internazionali appropriate. Vedi le raccomandazioni pubblicate nel nostro documento: “The Impact of Economic Integration Processes on Human Rights” (“L'impatto dei processi di integrazione economica sui diritti umani”).

Il Gruppo di Helsinki

Strategia
per un dialogo
multi-stakeholder

Il Gruppo di alto livello di Helsinki ha iniziato i suoi lavori nel gennaio 2004 ed era composto da personalità eminenti che rappresentavano il know-how di tutti i gruppi di *stakeholder* del Nord e del Sud. Ampliando il lavoro dei "sentieri di sviluppo", il gruppo di Helsinki ha affrontato la sfida a considerare le raccomandazioni in merito a un'azione prioritaria diretta a una *governance* globale migliore e più democratica. Nelle sue quattro riunioni a partire dall'inizio del 2004 fino alla primavera del 2005, il gruppo di Helsinki ha discusso temi che spaziavano dalla sicurezza ai Diritti Umani e dallo sviluppo alle questioni ambientali. Malgrado abbia trattato diversi campi tematici, la sfida rappresentata da una migliore *governance* globale e nazionale da realizzare mediante l'impegno di risorse e della volontà politica di tutti gli *stakeholder* è rimasta la preoccupazione centrale del gruppo di Helsinki. Nel suo rapporto finale, il gruppo di Helsinki raccomanda delle strategie di *follow up* per il dialogo *multi-stakeholder* lanciato dal Processo di Helsinki al fine di assicurarne la continuazione e di aumentare la collaborazione politica tra i diversi *stakeholder*.

L'estensione

Il percorso fino
a Helsinki

Il lavoro del gruppo di Helsinki e i "sentieri di sviluppo" sono stati avvantaggiati da una serie di eventi, che hanno favorito una più ampia partecipazione al Processo di Helsinki, e dal dialogo tra i diversi gruppi di *stakeholder*. Tra il 2002 e il 2005, sono stati organizzati dei seminari insieme ai membri della società civile, ai media, al mondo accademico e alla comunità degli affari e si sono tenute delle consultazioni congiuntamente ai maggiori eventi globali. Inoltre, i contatti con i Governi, le organizzazioni internazionali nonché le pubblicazioni scaturite dal lavoro del Processo di Helsinki hanno contribuito ad ampliare la rete del processo. Nel 2005, nell'allestire la Conferenza di Helsinki, un gruppo di Governi "Amici del Processo di Helsinki" – Algeria, Brasile, Canada, Egitto, India, Malesia, Messico, Regno Unito, Spagna, Sudafrica, Tailandia e Ungheria – è stato invitato a impegnarsi nel processo e nel suo *follow up*.

La Conferenza di Helsinki del 2005

La prima fase del Processo di Helsinki ha permesso ai partecipanti di studiare le modalità del dialogo tra *multi-stakeholder* e di discutere le priorità dell'agenda globale. Comunque, c'è ancora molto da fare. Questa è stata la conclusione centrale della Conferenza di Helsinki tra *multi-stakeholder* del settembre 2005, intitolata "Mobilitare la volontà politica", che ha riunito circa 700 partecipanti di oltre 70 Paesi, per discutere le conclusioni centrali del Processo di Helsinki nonché i provvedimenti futuri. La Conferenza ha evidenziato l'esigenza di essere ancora

Esigenza di guardare al futuro

più praticamente e strategicamente orientati verso il futuro e di puntare a identificare dei partenariati, delle coalizioni e delle alleanze per mobilitare la volontà politica al fine dell'implementazione delle promesse già fatte, nonché al fine di affrontare le sfide che ci aspettano. Questo è il fondamento su cui è stata costruita la seconda fase del Processo di Helsinki.

Orientamento all'azione

La seconda fase, ottobre 2005 – fine 2007

Basandosi sulle lezioni tratte dalla Prima Fase del Processo di Helsinki, la Seconda Fase si concentrerà su questioni più specifiche invece che su vasti temi, cercando di introdurre un dialogo tra *multi-stakeholder* e la cooperazione, in aree in cui questi aspetti potrebbero apportare un valore aggiunto, anche se attualmente questa non è la prassi comune. Il Processo di Helsinki cercherà di essere più orientato all'azione e di concentrarsi sulle seguenti questioni: cosa bisogna fare e, cosa più importante, come?

La Seconda Fase si pone due scopi principali: 1) di tradurre le proposte avanzate durante la Prima Fase in azioni concrete e 2) di sviluppare un dialogo tra *multi-stakeholder*, che spazi dall'identificazione dei problemi all'identificazione di possibili soluzioni.

Road Map

I Governi Amici del Processo di Helsinki assumeranno una parte fondamentale nella promozione dell'implementazione delle proposte avanzate durante la Prima Fase del Processo. Essi hanno valutato tali proposte e ne hanno selezionate, congiuntamente, alcune da portare avanti. Gli Amici del Processo di Helsinki hanno sviluppato delle *road map* per promuovere l'azione su ciascuna delle questioni selezionate: la lotta alla corruzione (favorita dalla Finlandia), un'effettiva *governance* globale (favorita dalla Malesia), l'uguaglianza fra i sessi (favorita dal Sudafrica), il traffico umano (favorito dalla Thailandia), la migrazione (favorita dal Messico), povertà e sviluppo (favoriti dalla Tanzania), la promozione della tecnologia per l'informazione e la comunicazione (favorita dall'Egitto), acqua e sanità (favorite dalla Spagna).

Le questioni affrontate

Tavole rotonde

Il gruppo di Helsinki e la Conferenza di Helsinki del settembre 2005 hanno identificato una serie di problemi urgenti che non sono stati adeguatamente trattati nella Prima Fase del Processo di Helsinki e che dovrebbero essere ulteriormente scanda-

Le Tavole Rotonde

gliati, mediante un dialogo continuo tra *multi-stakeholder*. La Finlandia e la Tanzania sono in cerca di partner per l'azione e per ospitare le Tavole Rotonde che dovrebbero fornire l'occasione per discutere le questioni sulle quali ancora non si è raggiunta una comprensione comune e in merito alle quali è ancora necessario un maggior dialogo, affinché si possano delineare i provvedimenti per un concreto piano d'azione.

Mentre le *road map* e le tavole rotonde rappresentano degli elementi indipendenti della Seconda Fase – nella misura in cui le *road map* puntano a promuovere un'azione su questioni già concordate, laddove le Tavole Rotonde puntano a creare uno spazio per un dialogo al fine di raggiungere un accordo su nuove questioni –, è necessario assicurare la comunicazione tra coloro che favoriscono le *road map* e coloro che ospitano le Tavole Rotonde, unendo gli sforzi laddove risulti appropriato.

Il Gruppo Direttivo

Il Gruppo Direttivo è un gruppo ristretto e dinamico, composto dai rappresentanti di diversi gruppi di *stakeholder*, scelti per le loro personali capacità. Il gruppo è co - presieduto dai rappresentanti personali dei Ministeri degli esteri di Finlandia e Tanzania e affronta la sfida di guidare e consigliare il Segretariato, nell'allestimento delle Tavole Rotonde – sviluppando i Termini di Riferimento, fornendo assistenza su temi specifici e suggerendo eventuali membri futuri.

La Rete Consultiva

La rete consultiva è un organismo di alto livello, composta da innovatori e *decision-maker* globali provenienti da esperienze diverse – Governi, organizzazioni internazionali, società civile e il settore aziendale – che agirà da "ombrello" per unire, incoraggiare e collegare gli sforzi già posti in essere, nonché gli attori che lavorano sulle questioni globali.

Funzione "ombrello"

PROCESSO DI HELSINKI: ROAD MAP E TAVOLE ROTONDE

PROCESSO DI HELSINKI FASE I 2002-2005



Proposte basate su un dialogo tra *multi-stakeholder*, effettuate dal gruppo di Helsinki e dai tre "sentieri di sviluppo" su: Nuovi Approcci alla Risoluzione dei Problemi Globali, l'Agenda Economica Globale e la Sicurezza Umana, nonché dalla Conferenze di Helsinki 2005.



Temi selezionati per l'implementazione da parte degli Amici del Processo di Helsinki

- Lotta alla corruzione – Finlandia
- Uguaglianza tra i sessi – Sudafrica
- Traffico di esseri umani – Thailandia
- Migrazione – Messico
- Promozione dell'ICT – Egitto
- Acqua e sanità - Spagna

Temi che richiedono un ulteriore dialogo tra *multi-stakeholder*

Criteri necessari:

- azione richiesta a livello globale
- possibilità di un valore aggiunto con la cooperazione *multi-stakeholder*
- temi non trattati sufficientemente da altre iniziative

PROCESSO DI HELSINKI FASE II 2005-2007



Implementazione delle *Road Map*:

- Definizione di obiettivi concreti a breve termine
- Definizione di possibili obiettivi a lungo termine
- Identificazione di partner e azioni per promuovere le *road map*



Tavole Rotonde tematiche

- Identificazione di problemi o questioni concreti, a cui la cooperazione tra *multi-stakeholder* possa apportare un valore aggiunto
- Sviluppo di piani d'azione per affrontare tali problemi e questioni



OBIETTIVO per la fine del 2007

Raggiungere l'obiettivo concreto definito nella *road map*

Sviluppare una *road map* che i Governi facciano avanzare

Il lavoro della Seconda Fase è guidato da:

Il Gruppo Direttivo:

- consiste di sette membri provenienti da diversi gruppi di *stakeholders*, co – presieduto da rappresentanti personali dei Ministeri degli Esteri finnico e tanzaniano.
- Compiti: chiarire e guidare i compiti e i temi delle Tavole Rotonde, dando consigli sui membri delle Tavole Rotonde.

La Rete Consultiva:

- consiste di innovatori globali e *decision - makers* con esperienze diverse, co – presieduta dai Ministri degli Esteri di Finlandia e Tanzania.
- Compiti: agire da “ombrello” per unire, incoraggiare e collegare gli sforzi già posti in essere, nonché gli attori che lavorano sulle questioni globali e fornisce una guida per l’opera del Processo di Helsinki.

OBIETTIVI ED EVENTI DELLE ROAD MAP E DELLE TAVOLE ROTONDE

Road map

Obiettivi: accelerare il processo di sviluppo di un effettivo meccanismo di revisione iniziato con la Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC), dando origine a dei dibattiti con largo anticipo rispetto alla prima Conferenza degli stati membri (CSP), fissata per dicembre 2006.

Eventi: È stata organizzata una riunione degli Amici del Processo di Helsinki e degli Amici della UNCAC per il 22-24 marzo e sono in fase di progettazione una serie di riunioni di *follow up*.

L'uguaglianza fra i sessi – Sudafrica:

Obiettivi: promuovere la ratifica universale e l'effettiva implementazione della Convenzione Internazionale contro tutte le forme di discriminazione contro le donne. Propone la formazione di una coalizione internazionale, composta da donne influenti, per spostare l'attenzione sulla violenza sulle donne.

Traffico di esseri umani – Thailandia:

Obiettivi: promuovere l'effettiva implementazione del Protocollo ONU per impedire, porre fine e punire il traffico di persone, specialmente di donne e bambini. Richiede di rafforzare il sistema di difesa contro il traffico di persone e di rafforzare la cooperazione legale internazionale per combattere il traffico di esseri umani.

Eventi: La prima riunione è stata fissata per dicembre 2006.

Migrazione – Messico:

Obiettivi: promuovere un approccio globale e coerente ai diversi aspetti della migrazione, contribuendo al dialogo di alto livello dell'ONU sulla Migrazione Internazionale e lo Sviluppo, nel settembre 2006.

Eventi: Consultazioni sulla base del rapporto GCIM (Commissione mondiale per le migrazioni internazionali).

Promuovere l'ICT – Egitto:

Obiettivi: promuovere l'uso dell'ICT per lo sviluppo e tradurre le idee in azioni, nell'edificare la società globale dell'informazione.

Acqua e sanità – Spagna:

Lo scopo della *road map* è compilare un documento sulle buone pratiche, promosso dagli Amici del Processo di Helsinki e cercare finanziamenti e meccanismi di co-finanziamento per le attività di *follow up*, per fare fronte all'Obiettivo del millennio numero 7.

Tavole Rotonde

IL PANIERE PACE E SICUREZZA

Promuove la partecipazione come alternativa all'estremismo – Bin Talal, principe di Giordania

Obiettivi: discutere l'estremismo a partire dalle sue radici, attraverso tutte le sue manifestazioni, fino alle sue conseguenze, e in che modo promuovere la partecipazione di tutti i settori della società al processo decisionale politico.

Eventi: La prima riunione della Tavola Rotonda si è tenuta ad Amman l'11-12 luglio 2006.

Il ruolo delle organizzazioni religiose nella promozione della pace e della sicurezza – WCRP (World Conference of Religions for Peace – Conferenza mondiale delle religioni per la pace)

Si è tenuta una riunione di *follow up* della Tavola Rotonda di Amman, concentrata più sul ruolo delle organizzazioni religiose nella promozione di una pace sostenibile, insieme all'Assemblea Mondiale della WCRP a Kyoto.

Piccole armi – Canada

Il Canada ospiterà una Tavola Rotonda sui risultati della Conferenza di Revisione (26 giugno – 7 luglio 2006) del Programma d'Azione ONU, volto a impedire il traffico illecito di piccole armi nonché per identificare i provvedimenti da intraprendere.

IL PANIERE POVERTÀ E SVILUPPO

Finanziamenti per lo sviluppo innovativo – Brasile

Obiettivi: rivedere i progressi implementando la *International Financial Facility*, la Tassa Internazionale sui viaggi, ecc., discutendo come portare avanti la proposta del Premium Savings Bond globale.

Eventi: La prima Tavola Rotonda si è tenuta a Rio de Janeiro il 26-27 luglio 2006.

Impiego e Crescita – Tanzania

Si è tenuta una riunione di *follow up* della tavola rotonda di Rio in Tanzania nel novembre 2006, per discutere come creare delle politiche favorevoli alla crescita e concentrate sulla promozione dell'impiego.

IL PANIERE GOVERNANCE

Una governance globale efficace – Malesia

Obiettivi: discutere le possibilità di miglioramento della rappresentanza dei Paesi in Via di Sviluppo nelle decisioni economiche globali. La riunione verterà sul miglioramento della rappresentanza dei Paesi in Via di Sviluppo nelle Istituzioni Finanziarie Internazionali, con lo sviluppo di un G20 più rappresentativo, e su come fare fronte alla globalizzazione a livello nazionale.

Eventi: La prima Tavola Rotonda si è tenuta a Kuala Lumpur il 21-22 agosto 2006.

IL PANIERE AMBIENTE

Tra i possibili temi per la Tavola Rotonda: Acqua per tutti e Promozione dell'efficienza energetica, ma sono in fase di formulazione progetti più precisi.

6. Centro per i Diritti Umani "Miguel Agustín Pro Juárez" (Centro Prodh)
Irasema Zavaleta
Relazioni Internazionali
25 Maggio 2006

PROPOSTA DI LAVORO

Il Centro per i Diritti Umani "Miguel Agustín Pro Juárez" (Centro Prodh) presenta la seguente proposta di lavoro per il Seminario di *governance* globale organizzato dalla CIDSE.

GLI OBBLIGHI DEGLI STATI SU QUESTIONI RELATIVE AGLI IMPEGNI COMMERCIALI E AI DIRITTI UMANI

A quanto ne sappiamo, gli Stati non possono e non devono costruire una società economicamente integrata senza assicurare, da parte loro, l'implementazione degli strumenti adottati per il rispetto dei loro obblighi in merito ai diritti umani. Noi riteniamo che gli Stati debbano riconoscere la precedenza di questi obblighi rispetto agli impegni commerciali.

Per questo, noi riteniamo che gli Stati debbano sostenere i loro impegni nei confronti dei diritti umani a livello internazionale e regionale, prioritariamente rispetto ai loro impegni commerciali, in modo tale che:

1. gli Stati non si impegnino in negoziati commerciali con nazioni che non abbiano ratificato gli strumenti regionali e internazionali fondamentali per i diritti umani. A tal riguardo, è urgente che gli USA e il Canada ratifichino gli strumenti regionali.
2. si rafforzino gli organismi regionali per i diritti umani, compresa la Commissione Inter-Americana dei Diritti Umani (IACHR) e la Corte Inter-Americana dei Diritti Umani, stanziando i finanziamenti necessari che permetteranno loro di rispondere al gran numero di istanze, in conformità con le loro raccomandazioni.
3. si riconosca esplicitamente il primato dei diritti umani nei testi degli accordi commerciali e si faccia fronte all'obbligo di realizzare, rispettare e proteggere i diritti umani nella negoziazione e nell'implementazione di tali accordi. Questo significa che gli accordi commerciali devono comprendere una prospettiva di genere fin dal principio ed escludere qualunque clausola che possa limitare la capacità degli Stati di fare fronte ai loro obblighi nei confronti dei diritti umani.

Primato
dei Diritti Umani

4. sulla base di quest'ultima raccomandazione, gli Stati assicurino che i loro obblighi internazionali in merito ai diritti umani prevalgano sugli obblighi di legge sul commercio internazionale, ogni qual volta dagli accordi commerciali sorgano delle controversie, atte a determinare delle ripercussioni sulla popolazione, specialmente quando potrebbe essere in gioco l'interesse dei settori vulnerabili della società.

Partecipazione
società civile

5. si forniscano le risorse economiche e le opportunità necessarie perché la società civile possa esprimere le sue opinioni sui contenuti e sulla possibile ratifica di tali accordi nonché sulla loro implementazione.

6. si consulti e si consenta la partecipazione di settori della società civile che potrebbero subire ripercussioni dai negoziati commerciali intergovernativi e/o dall'implementazione di accordi commerciali.

7. si promuova l'adozione delle "Norme ONU sulle responsabilità delle imprese multinazionali e di altre imprese d'affari, riguardo ai diritti umani".

I PROBLEMI AFFRONTATI DALLA POPOLAZIONE A CAUSA DEI PROCESSI DI INTEGRAZIONE ECONOMICA

La debolezza
degli Stati

Abbiamo proceduto allo studio degli effetti sulle popolazioni delle regioni in cui gli Stati hanno ignorato gli obblighi di difendere, garantire e rispettare i diritti umani dei loro cittadini, come nel caso di azioni legali intentate dagli investitori contro gli Stati. Inoltre, gli Stati non sono riusciti a difendere i diritti umani quando potenti enti non-governativi, come le imprese multinazionali, nel loro agire, hanno provocato delle violazioni dei diritti umani. Infine, nel negoziare accordi commerciali, gli Stati non hanno difeso o garantito l'interesse di gruppi di persone che vivono in condizioni vulnerabili. Tutto questo risulta evidente allorché gli Stati vengono coinvolti in negoziati riguardanti la proprietà intellettuale, gli investimenti e la liberalizzazione dei servizi pubblici, durante i quali non vengono presi in considerazione i diritti umani delle loro popolazioni.

Tutto questo ha determinato situazioni in cui, per esempio, si sono avuti dei risarcimenti di milioni di dollari versati agli investitori da parte degli Stati, su ordine di organismi sovranazionali (originariamente istituiti per la risoluzione di controversie tra gli investitori, come il Centro Internazionale per la Composizione delle Controversie in materia di Investimenti - ICSID), facendo riferimento al Capitolo 11 dell'Accordo nordamericano di libero scambio (NAFTA) e ad altri accordi commerciali.

Soluzione nazionale

Potrebbero esserci delle soluzioni a livello nazionale e internazionale. A livello nazionale, le autorità del Paese devono

avere una migliore comprensione degli obblighi internazionali sui diritti umani, a cui lo Stato deve essere conforme, nonché del primato dei diritti umani. Sono necessarie politiche pubbliche che rispettino questo principio.

Soluzione internazionale

A livello internazionale, una soluzione sarebbe quella di rafforzare gli enti per i diritti umani già esistenti a livello globale e regionale, specialmente quelli giurisdizionali e semi-giurisdizionali (come i Comitati ONU, la IACHR e la Corte Inter-Americana). Se rafforzati, tali organismi avrebbero il potere di emanare delle raccomandazioni a difesa dei diritti umani durante i processi di integrazione economica. Ma per riuscirci, dovranno poter disporre delle risorse finanziarie e umane necessarie, per dedicarsi alle violazioni dei diritti umani prodotte dai processi di integrazione economica. Un'altra soluzione sarebbe quella di creare un ente giuridico internazionale specializzato, che studierebbe i casi di violazioni dei diritti umani e avrebbe un mandato per emanare sentenze inderogabili per gli Stati.

I RISULTATI DEL NOSTRO LAVORO

Considerando quanto su detto, il Centro Prodh ha lavorato al fine di rafforzare il sistema regionale di difesa dei diritti umani, specialmente la IACHR, in molteplici modi. Abbiamo raggiunto i seguenti risultati:

1. Il Centro Prodh, insieme ad altre sette ONG per i diritti umani della regione, ha tenuto la prima udienza tematica di fronte alla IACHR su "I processi di integrazione economica e i diritti umani". Abbiamo lavorato a stretto contatto con gli incaricati della IACHR per effettuare il *follow up* delle raccomandazioni avanzate alla IACHR stessa durante l'udienza, e alla fine gli incaricati e il *Rapporteur Speciale* per la Libertà d'Espressione hanno concordato di studiare gli effetti dei processi di integrazione economica dalla prospettiva del diritto all'accesso alle informazioni. Per effettuare il *follow up* di questi risultati, abbiamo deciso di coordinare la stesura di un rapporto regionale (sostenuto dalla ONG canadese "Rights and Democracy"), che intende dimostrare come, durante la negoziazione e l'implementazione degli accordi commerciali, si viene a creare la violazione del diritto all'accesso alle informazioni da parte della popolazione della regione.
2. Inoltre, il Centro Prodh, insieme a "Rights and Democracy" e in quanto membro della Coalizione Internazionale per i Diritti Umani nelle Americhe, ha guidato un lavoro per promuovere l'inclusione del primato dei diritti umani nei documenti ufficiali del Vertice delle Americhe, che si collega, in maniera non ufficiale, ai negoziati dell'Accordo di Libero Scambio delle Americhe (FTAA). Il risultato del nostro

Non è stato
riconosciuto il primato
dei Diritti Umani

lavoro è stato che gli Stati hanno riconosciuto nei documenti ufficiali del Vertice delle Americhe del 2001, del 2003 (sessione straordinaria) e del 2005, gli obblighi in merito ai diritti umani, anche se tale riconoscimento si è rivelato contraddittorio e non è riuscito a dimostrarsi progressista. A parte questo, non abbiamo ottenuto il riconoscimento del primato dei diritti umani.

LE POSSIBILI OPZIONI PER UN LAVORO ARTICOLATO SULLA BASE DELLA GOVERNANCE GLOBALE

Debolezza nel settore
dei diritti economici
sociali e culturali

Il Centro Prodh ritiene importante continuare a rafforzare il sistema regionale di difesa dei diritti umani. Il sistema inter-americano è ancora molto debole nel settore dei diritti economici, sociali e culturali (ESCR), a causa della mancanza di specialisti del settore che lavorino per la Commissione e, inoltre, a causa dell'ambiguità del suo mandato, nonché della crisi finanziaria che sta attualmente attraversando. È pertanto improbabile che si raggiunga una certa difesa attraverso i meccanismi inter-americani per i diritti umani in caso di violazione degli stessi diritti, verificatasi nel contesto dei processi di integrazione economica. Questo costituisce un grave problema, considerando che la maggior parte dei diritti umani interessati dai processi di integrazione economica rientrano nei diritti economici, sociali e culturali (ESCR).

Problemi finanziari

Se ci fosse un lavoro articolato per rafforzare i diversi sistemi regionali a difesa dei diritti umani, potrebbero esserci maggiori opportunità di ottenere un *effetto domino*. Per esempio, ottenendo un risultato positivo attraverso un sistema regionale di protezione dei diritti umani in una qualsiasi regione, con la creazione di una legislazione che rafforzi il principio del primato dei diritti umani, si potrebbero influenzare, nello stesso senso, anche altri meccanismi regionali per la difesa dei diritti umani. Così come accade a livello regionale, è necessario contribuire alla soluzione dei problemi finanziari affrontati dagli organismi inter-americani per i diritti umani, esercitando pressione sugli Stati americani affinché paghino le quote dovute e incrementino i loro contributi finanziari. È inoltre necessario presentare delle istanze al sistema inter-americano a difesa dei diritti umani sulle questioni dei diritti economici, sociali e culturali (ESCR), per spingerlo a emettere delle decisioni in merito a tali diritti.

Inoltre, c'è un grande bisogno di rafforzare ulteriormente il sistema internazionale a difesa dei diritti umani. Il sostegno alle "Norme ONU sulle responsabilità delle imprese multinazionali e altre imprese d'affari, riguardo ai diritti umani", individuate dall'importante organismo nell'ambito della nuova struttura

ONU per i diritti umani, potrebbe costituire un ulteriore strumento per la difesa dei diritti umani.

QUALI PROBLEMI POTREBBERO INSORGERE?

Innanzitutto, gli Stati hanno dato maggiore importanza alla conformità agli obblighi commerciali internazionali, piuttosto che agli obblighi internazionali riguardanti i diritti umani, ignorando così il primato dei diritti umani. In altre parole, gli organismi regolatori e penalizzanti a livello internazionale in materia di questioni commerciali hanno raggiunto una maggiore conformità da parte degli Stati, a paragone di quella ottenuta relativamente alle raccomandazioni avanzate dagli organismi internazionali a difesa dei diritti umani. Possiamo pertanto concludere che questi ultimi sono più deboli.

In secondo luogo, a livello inter-americano, si ha un conflitto in merito al mandato della IACHR riguardante il modo in cui potrebbero risolversi le questioni dei diritti economici, sociali e culturali (ESCR). Alcuni incaricati considerano la IACHR competente in merito ai diritti ESCR, mentre altri ne accettano soltanto la competenza in materia di diritti civili e politici. Finora è stato fatto ben poco sulle questioni del processo di integrazione economica. Inoltre, attualmente la IACHR sta attraversando una crisi finanziaria che determina una diminuzione di risorse umane e finanziarie. Allo stesso tempo, la crescente pubblicità della sua opera ha significato un aumento crescente della domanda da parte delle vittime di violazioni dei diritti umani. Pertanto, la IACHR risulta debole in merito ai diritti economici, sociali e culturali (ESCR), dispone di risorse umane e finanziarie limitate ed è schiacciata da un numero enorme di istanze.

In terzo luogo, i paesi hanno sottoscritto degli impegni commerciali con Stati che non hanno ratificato gli strumenti per i diritti umani a livello internazionale e dei diritti umani, rendendo più facile così per questi ultimi sfuggire all'esame internazionale sugli obblighi dei diritti umani. Per esempio, il Messico intrattiene relazioni commerciali con gli USA e il Canada.

Quarto, molte legislazioni nazionali impongono dei limiti alla difesa dei diritti umani, nel contesto dei negoziati commerciali e dell'implementazione degli impegni commerciali, in nome della difesa delle relazioni commerciali nazionali o della stabilità economica (per esempio, il diritto all'accesso alle informazioni durante i negoziati commerciali).

Infine, potrebbero esserci delle difficoltà nel lavorare insieme alle altre ONG, specialmente a livello regionale e internazionale.

Primato della
questione commerciale

Controversie
sulle Competenze
della IACHR

E chi non riconosce
i Diritti Umani?

QUALI AZIONI SI SUGGERISCONO

1. Utilizzare i meccanismi già esistenti dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) per assicurare un'efficace difesa dei diritti a livello regionale.
2. Incoraggiare il sistema inter-americano per i diritti umani allo studio della compatibilità a livello regionale, tra qualunque accordo commerciale o per l'integrazione e i principi dei diritti umani stabiliti nelle convenzioni regionali.
3. Assicurare che le attività del settore privato rispettino i diritti umani e denunciarle laddove si verificano delle violazioni.
4. Partecipare ai processi di negoziazioni commerciali per assicurare che i test che ne derivano riconoscano il primato dei diritti umani, la sovranità nazionale e la democrazia, escludendo al contempo qualunque clausola che potrebbe limitare la capacità dello stato di rispettare gli obblighi in materia di diritti umani.
5. Lavorare insieme alle organizzazioni non-governative internazionali per i diritti umani, per sostenere l'adozione delle "Norme ONU sulle responsabilità delle imprese multinazionali e di altre imprese d'affari, riguardo ai diritti umani", nell'ambito della nuova struttura dell'ONU per i diritti umani.
6. Rafforzare il principio del primato dei diritti umani attraverso la legislazione a livello regionale e internazionale, con meccanismi giurisdizionali e semi-giurisdizionali.

7. Proposta di riforma per un sistema internazionale di politica economica: un punto di vista africano di Egide Rwamatwara, Coordinatore Pax Romana Africa

Introduzione

L'Africa è lenta

Mentre la maggior parte delle regioni del mondo sta dimostrando progressi positivi e impressionanti verso uno sviluppo sostenibile, una vera democrazia e il rispetto dei diritti umani, il continente africano si muove a passo preoccupantemente lento. La mancanza di principi democratici come la buona *governance*, la trasparenza e la responsabilità, nella maggior parte dei paesi africani è aggravata da una diffusa cultura di violazione dei diritti umani, dall'impunità e dalla corruzione. Diversi fattori, ivi comprese le politiche economiche internazionali, la leadership globale e locale e le politiche internazionali in generale, sono citati come cause primarie della lentezza dei progressi del continente africano.

Questo intervento mira a proporre delle riforme nelle politiche internazionali, in generale e nel sistema di politica economica, in particolare. La posizione e gli argomenti di questo documento saranno illustrati da esempi concreti tratti dalle situazioni prevalenti di alcuni paesi dell'Africa e rifletteranno l'apprezzamento e l'interpretazione dell'autore.

Metodologia

La mia proposta si suddivide in tre parti ugualmente importanti e interdipendenti, ossia: gli aspetti della *governance*, gli aspetti dell'applicazione del diritto internazionale e i meccanismi di esecuzione, gli aspetti dei meccanismi internazionali di sostegno allo sviluppo. Ciascuna parte comprende un breve antefatto che riflette l'esperienza africana e, a seguire, la riforma proposta, le azioni necessarie, i risultati e le sfide previsti.

La *governance* locale e globale

Lo sfruttamento delle risorse

Il punto di partenza delle preoccupazioni inerenti al processo internazionale di politica economica è lo stato attuale dello sfruttamento e del saccheggio delle risorse naturali africane, con la complicità e/o la passività della comunità internazionale. C'è una grave mancanza di trasparenza sul modo in cui vengono negoziati gli accordi per lo sfruttamento e una mancanza di responsabilità su quante risorse vengono sfruttate dalle imprese multinazionali e su quali entrate vadano ai rispettivi Paesi.

Perché è così?

La corruzione

La mia risposta è semplicemente che gli accordi stretti tra i leader politici di quei particolari paesi e i leader politici delle

superpotenze mondiali e/o delle potenti imprese multinazionali, che sfruttano o beneficiano dello sfruttamento di tali risorse, sono corrotti. Nella maggior parte dei casi, i leader africani hanno guadagnato potere, o fanno in modo di rimanere al potere, attraverso il diretto coinvolgimento e l'aiuto di questi potenti agenti internazionali e/o con la benedizione delle superpotenze mondiali. Questo comportamento corrotto della leadership locale e globale richiede una riforma sul modo in cui sono negoziati e sottoscritti gli accordi economici e commerciali.

La riforma proposta

Organismo globale
supervisore

C'è bisogno di un organismo globale incaricato di supervisionare gli accordi economici e commerciali internazionali e di stilare dei rapporti nazionali su cosa venga prodotto e a quanto. Lo stesso meccanismo internazionale dovrebbe monitorare dove vengano trattenute le entrate e come vengano utilizzate. Questo aumenterebbe il rispetto degli standard prestabiliti di buona *governance*, trasparenza e responsabilità. Il ruolo di stabilire gli standard, monitorare i meccanismi e gli indicatori per la valutazione può essere assunto da organismi mondiali riformati quali l'OMC, da organismi ONU quali l'UNDP e da istituzioni finanziarie internazionali quali la Banca Mondiale e il FMI, in collaborazione e in stretta cooperazione con gli attori pubblici e privati dei Governi interessati, nonché con le ONG internazionali e locali. Le ONG locali si assumerebbero anche il ruolo di raccogliere e diffondere le informazioni a livello popolare. Per il coordinamento, è necessaria una forte Coalizione Globale delle ONG, che richieda delle sinergie attive ed efficaci tra ONG locali e internazionali. C'è inoltre bisogno di un sistema di giustizia internazionale indipendente, capace di ascoltare le lamentele e di appianare le controversie determinate dagli accordi economici e commerciali internazionali. Questo sistema di giustizia dovrebbe essere aperto e accessibile a tutte le persone che subiscono ripercussioni derivanti dalle transazioni economiche internazionali. C'è inoltre bisogno di un sistema internazionale di diritto amministrativo che supervisioni e stimoli le decisioni degli agenti internazionali, che finiscono per ripercuotersi sulle vite della gente comune. Questo sistema di diritto amministrativo richiederebbe un ufficio internazionale del difensore civico, con rappresentanza a livello nazionale e con un mandato per l'udienza e l'indagine di casi di infrazione del codice internazionale di condotta, nell'ambito della politica economica.

Giustizia
internazionale
indipendente

Azioni richieste:

Educazione
alla democrazia

- Una *capacity building* per una società civile vivace ed efficace, in grado di istruire le persone in merito ai loro diritti e a come reclamarli.
- Una campagna di mobilitazione e coscienza sociale per sensibilizzare ogni cittadino/a ad assumersi il suo ruolo e la sua

responsabilità. Per esempio, una campagna di istruzione su come votare e per chi. Si insegnerebbe alle persone che il leader migliore non è necessariamente quello che proviene dal loro stesso villaggio o gruppo etnico o quello che distribuisce beni e soldi in campagna elettorale, ma quello con l'agenda politica migliore.

- Creare del personale politico nuovo e dei nuovi potenziali leader, che abbiano a cuore gli interessi nazionali, progettando dei corsi obbligatori di leadership a tutti i livelli di istruzione.
- Promuovere i principi democratici e la buona *governance* a livello nazionale, mediante una serie di lezioni di educazione civica nelle scuole e delle campagne speciali di istruzione.
- Sviluppare comprensione e cooperazione dei Governi locali per l'implementazione di questa nuova cultura.
- Stabilire degli standard di buona *governance*, trasparenza e responsabilità riconosciuti a livello internazionale; monitorare i meccanismi con chiari provvedimenti punitivi per la mancata conformità e meccanismi di esecuzione.
- Costruire dei collegamenti regionali e internazionali nonché un sostegno reciproco, al fine di esercitare pressione per il cambiamento e la conformità alle norme nonché agli standard della buona *governance*.

I risultati previsti

Più giustizia
e meno conflitti

Nel severo rispetto degli standard di buona *governance*, trasparenza e responsabilità, i Governi potrebbero firmare degli accordi proficui per tutti i cittadini, che rispettino e promuovano i principi dei diritti umani. Pertanto i Governi avrebbero risorse sufficienti per sviluppare le infrastrutture fondamentali, dirette a migliorare la vita delle persone. La giustizia sociale sarebbe garantita mediante l'accesso equo alle risorse e la giusta distribuzione delle risorse disponibili. I conflitti basati sulle differenze etniche, regionali e religiose verrebbero evitati.

Le sfide previste

Il tempo

- **A livello nazionale:** le autorità locali che traggono vantaggi individuali da accordi e commerci illegali potrebbero opporsi alle implementazioni di questa riforma.
- Potrebbero volerci tempo e risorse per istruire le persone a sviluppare una capacità propria di partecipazione significativa a questo processo e di esercizio della pressione sui loro leader, per l'implementazione e il rispetto della riforma.
- **A livello internazionale:** i potenti agenti internazionali, come le imprese multinazionali che traggono profitti da questi accordi illegali, potrebbero combattere questa riforma. Potrebbero fare investimenti ingenti per farla fallire.

Le risorse

- Potrebbe risultare difficile rintracciare la fonte e poi ridistribuire le risorse necessarie per compiere i lavori preparatori, come la ricerca e la *capacity building*.

La legislazione internazionale sui diritti umani

L'obiettivo di questa riforma è di raggiungere la massima diffusione possibile del godimento dei diritti umani nelle loro diverse forme, dei diritti civili e politici, così come dei diritti sociali ed economici. L'esperienza attuale insegna che i leader degli Stati che hanno ratificato i Trattati e le Convenzioni in cui sono contenuti tali diritti sono i primi a violarne i principi. Tutto questo richiede una riforma nell'esecuzione del diritto internazionale dei diritti umani, nonché delle politiche e della diplomazia internazionali.

La riforma proposta

Le decisioni globali, la cui implementazione si ripercuoterebbe sulle vite delle persone, dovrebbero essere prese dopo un'indagine accurata, condotta da una squadra di esperti, che comprenda gli avvocati internazionali per i diritti umani, le ONG internazionali e nazionali e gli accademici specializzati in questo particolare settore. Pertanto, c'è bisogno di stabilire degli standard globali di democrazia e di partecipazione popolare nella formulazione politica a livello nazionale, nonché globale. Sarebbe necessario un organismo globale per monitorare e rendere esecutiva la conformità al codice di condotta concordato nel processo di formulazione politica. Questo organismo dovrebbe essere sostenuto dal sistema giudiziario, con l'obiettivo di dare ascolto alle lamentele e di pronunciare delle sanzioni esecutive contro le infrazioni degli standard dei diritti umani. È necessario, inoltre, mettere in opera un organismo regolamentatore, con il mandato di assicurarsi che i leader rispettino i desideri della gente e li traducano in azione. Questa azione giunge fino a stabilire dei principi fondamentali minimi, che ciascuna costituzione nazionale dovrebbe contenere al fine di garantire le libertà, i diritti politici e civili, e i diritti sociali ed economici. Un esempio potrebbe essere quello di limitare il mandato presidenziale a due mandati quinquennali. Un'altra possibilità potrebbe essere quella di rendere obbligatoria l'istruzione gratuita fino al grado secondario.

Standard globali

Istruzione gratuita

Le azioni necessarie:

- *Capacity building* a livello popolare. Perché una tale riforma possa avere successo, le persone di tutti i ceti devono possedere un livello minimo di istruzione, così da poter capire i principi dei diritti umani e tradurli nelle loro vite e attività quotidiane.

I Diritti Umani nei curricula scolastici

- L'intero corso sui principi fondamentali della legislazione sui diritti umani dovrà essere disponibile e obbligatorio in tutti i gradi di istruzione dei *curricula* nazionali.
- Obbligare le imprese multinazionali a dichiarare l'entità dei profitti che ottengono in ciascun paese, in modo tale che ne venga detratta una percentuale fissa, da investire in attività di sviluppo locale.
- Valorizzare pienamente le ONG locali e le reti globali di ONG per raccogliere informazioni e denunciare tutti gli abusi commessi da leader nazionali e agenti internazionali in materia di diritti umani.
- Mettere in opera un organismo pienamente valorizzato, con il mandato di indagare e punire le alleanze sacrileghe tra i paesi più poveri e quelli potenti, che hanno lo scopo di imporre leader e dittatori indesiderati, al servizio dei loro interessi. Tutto questo perché, quando un leader viene imposto a un popolo, è probabile che commetta abusi in materia di diritti umani e cattive azioni per poter rimanere al potere.

I risultati previsti:

Più partecipazione popolare

Con dei meccanismi volti a fare osservare la conformità agli articoli della costituzione e l'intervento limitato delle potenze straniere nell'imporre e/o proteggere un regime corrotto, gli abusi di potere potrebbero essere limitati, puniti ed eliminati. I conflitti e le violenze per l'accesso al potere e/o il suo mantenimento potrebbero cessare. Tutto questo garantirebbe inoltre la partecipazione popolare al processo, al monitoraggio e alla valutazione politici. I leader rivaleggerebbero per soddisfare le richieste del popolo, poiché la loro rielezione sarebbe basata sulla loro *performance*.

Il sostegno allo sviluppo internazionale

Il cattivo uso degli aiuti

Perché le prime due riforme possano avere successo, c'è bisogno di una riforma dell'attuale sistema di assistenza internazionale allo sviluppo. È chiaro che in molti paesi africani il risultato non riflette l'ammontare di denaro erogato nel paese, in termini di sostegno internazionale allo sviluppo. Questo perché, in molti casi, il denaro donato è stato oggetto di appropriazione indebita o ne è stato fatto cattivo uso. In altri casi, il denaro è stato incanalato in attività diverse da quelle alle quali era destinato, finendo di solito nell'acquisto di equipaggiamenti militari, mentre i beneficiari dell'iniziativa di sostegno continuano a languire in miseria. In altri casi, ci sono infrastrutture costose che rimangono sottoimpiegate, poiché imposte o erette senza consultare o valutare i bisogni immediati dei possibili beneficiari o utilizzatori. Tutto ciò deriva da una mancanza di trasparenza e partecipazione popolare nel processo politico, specialmente

riguardo al modo in cui queste donazioni vengono richieste, elargite e utilizzate.

La riforma proposta:

Monitorare l'impiego
degli aiuti

Gli aiuti esteri dovrebbero basarsi sulla proposta, adeguatamente documentata, di un progetto che rifletta i dati fondamentali della ricerca in merito al problema da affrontare e/o risolvere. I documenti dovrebbero ottenere l'approvazione della società civile locale e dovrebbero basarsi sulle opinioni dei beneficiari, consultati a livello popolare. Le sovvenzioni monetarie dovrebbero essere sottoposte a dei meccanismi di monitoraggio e valutazione sul modo in cui utilizzarle. Questo esercizio di monitoraggio dovrebbe coinvolgere la società civile locale e i rappresentanti dei beneficiari a livello popolare, per garantire che i fondi siano utilizzati per gli scopi iniziali, affrontando effettivamente i bisogni per i quali sono stati stanziati. Andrebbero incanalati più fondi nell'istruzione, nell'*empowerment* e nella *capacity building* al fine di permettere ai beneficiari di essere in grado di badare a se stessi e per costruire spirito di iniziativa e di indipendenza. Gli investimenti esteri e il sistema internazionale dei prezzi devono essere rivisti per permettere l'accesso ai mercati internazionali e a un sistema di prezzi giusto, al fine di incrementare la creazione di posti di lavoro, il miglioramento dei salari e il rispetto della legislazione del lavoro.

Sistema giusto
dei prezzi

I risultati previsti:

Più indipendenza
e posti di lavoro

Con dei meccanismi di controllo e di monitoraggio dell'utilizzo dei fondi ricevuti, questi verrebbero incanalati in progetti volti alla creazione di indipendenza e di posti di lavoro. Con delle adeguate norme in materia di prezzi, il reddito individuale sarebbe incrementato e, pertanto, i Governi aumenterebbero le loro entrate, tramite il gettito fiscale proveniente dalla tassa sul reddito. Con la partecipazione popolare al processo decisionale e un'adeguata rappresentanza del popolo a livello locale e internazionale, i principi dei diritti umani potrebbero essere rispettati a tutti i livelli decisionali.

Le sfide previste:

Ci potrebbe essere resistenza, a livello nazionale e internazionale, da parte dei leader interessati.

8. La riforma della governance globale: collocare i Diritti Umani al centro

Una prospettiva dell'Asia Meridionale

del Dottor Prakash Louis

Avvertenza preliminare

È vantaggioso iniziare questa proposta dal titolo "Riforma della *governance* globale" con quattro diffide.

Governance:
fenomeno recente

1) Serpeggia tra i Paesi in Via di Sviluppo la paura latente che, attraverso il discorso sulla *governance*, si compia un subdolo tentativo di forzare l'agenda dell'Occidente e, specialmente, l'agenda delle istituzioni finanziarie internazionali come la Banca Mondiale. Questo ci sembrerà ancora più chiaro se si considererà che il discorso sulla *governance* è un fenomeno recente e che in molti paesi non esiste neanche una parola equivalente per tradurre questo termine.

2) Analogamente, il discorso sui diritti umani viene considerato parte dell'agenda dell'Occidente per i Paesi in Via di Sviluppo. L'argomento che viene avanzato è che la violazione dei diritti umani, nei Paesi in Via di Sviluppo, rappresenta una regola e non l'eccezione e, pertanto, in questa sede, noi vogliamo garantire che i diritti umani non vengano violati. Non solo ci si rammarica di questo tipo di atteggiamento, esso genera addirittura delle opposizioni. È ancora più importante mantenere l'avvertenza, in questo tipo di discussione, che le stesse istituzioni finanziarie internazionali sono degli agenti che violano i diritti dei cittadini nei Paesi in Via di Sviluppo.

3) Quando si arriva al discorso sui diritti umani, bisogna tenere a mente un fatto fondamentale. Ossia, che i diritti umani, oggi, non possono essere considerati un concetto generico. Nell'ambito del discorso sui diritti umani, bisognerebbe anche tenere a mente, in modo specifico, i diritti delle comunità escluse ed emarginate. Per esempio, quando si parla di diritti umani in Asia meridionale, bisognerebbe parlare di coloro i cui diritti vengono violati a causa dell'esclusione (discriminazione di casta), del dato etnico (privazione delle popolazioni indigene), del genere, perché appartenenti a minoranze religiose, ecc.

I diversi livelli
della governance

4) La discussione sulla *governance* non può limitarsi a un unico livello. Oggi bisogna parlare di *governance* a livello locale, nazionale, regionale e internazionale. Solo così si può offrire un discorso e un intervento concentrati riguardo alla *governance*. Nel contesto dell'Asia meridionale, il dibattito sulla *governance* interconnesso e condotto a quattro livelli diventa fondamentale.

Le questioni di *governance*

La *governance* e la buona *governance* sono diventati temi di discussione, di dibattiti e discorsi, a livello locale, nazionale e

internazionale. La buona *governance*, la *governance* centrata sulla gente, la *governance* rispondente richiedono tutte un senso collettivo del destino e della direzione da prendere da parte degli esseri umani. Le crisi di *governance* testimoniate in tutto il mondo hanno richiesto un riesame delle più ampie dottrine sulla materia. La cattiva *governance* non solo si ripercuote sulla fornitura giornaliera di merci e servizi ai cittadini di un dato Paese, ma altera fondamentalmente i principi della politica intesa per il bene di tutti.

La "buona governance"

La buona *governance* si riferisce alla capacità di fornire merci agli *stakeholder*. Quando parliamo di "buona *governance*", ci riferiamo all'eliminazione della cattiva *governance* e all'instaurazione della buona *governance*, mediante processi democratici e lo stato di diritto, così che i cittadini di un dato Paese non debbano soffrire. Parlare di buona *governance* significa fare funzionare i vari agenti del sistema politico, per il miglioramento delle condizioni di tutti i cittadini, e specialmente degli emarginati e delle comunità vulnerabili. La buona *governance* sta accrescendo la capacità delle persone di guadagnare una vita migliore e dignitosa, maggiori opzioni di scelta, l'assicurazione della trasparenza amministrativa, ecc...

La buona *governance* non si riferisce alla convenienza politica, ossia a comportarsi bene per poter rimanere al potere. Questa è la costrizione politica che si pone per i partiti politici. Non significa neppure valutare le cose sulla base di un'analisi di costi e profitti, come se le persone non contassero. **La buona *governance* significa assicurare un presente migliore e un futuro più brillante per tutti i cittadini.** Nella regione asiatica del Pacifico, in modo particolare, la *governance* locale ha suscitato grande interesse fra la gente, poiché sono le comunità locali che rappresentano le aspirazioni e le speranze, la cultura e la società della gente.

Il concetto di "Governo"

È decisamente importante osservare che la *governance* rappresenta un concetto più ampio di quello di "Governo", sebbene il Governo, essendo un'istituzione più potente e coercitiva, continui a essere l'elemento principale di qualsiasi sistema di *governance*. Il Governo, secondo le teorie politiche, si riferisce a tre settori: l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario. Ma questi sembrano soltanto i principi operativi del Governo. Dato che il Governo è fatto per la gente, dalla gente e appartiene alla gente, la gente/i cittadini diventano il nucleo fondamentale di qualunque Governo. Parlare di buona *governance* significa assicurare la responsabilità dei vari *stakeholder*, come la comunità, il Governo, la società civile e il settore imprenditoriale. Ma la domanda da un milione di dollari è: tutto questo è possibile?

ONG: attori della politica pubblica

Bisogna prendere nota anche di un'altra tendenza. Nell'epoca della privatizzazione, della globalizzazione, del libero mercato, degli appalti, degli aggiustamenti strutturali, del decentramento, della ristrutturazione, della *deregulation*, dello sviluppo sostenibile, dell'*empowerment*, ecc., le istituzioni non governative sembrano sempre più delegare o intraprendere la formulazione e l'implementazione della politica pubblica, intesa come politica che vada a vantaggio del pubblico. Lo Stato sta abdicando le sue responsabilità e il settore imprenditoriale, in modo particolare, sta introducendosi in certi settori di servizi. Questo è un segnale di benvenuto, a cui si affianca, tuttavia, anche l'esigenza di esercitare pressione sul Governo e sull'*establishment* politico, per fornire beni alle masse comuni, rendendo inoltre tutti gli *stakeholder* ugualmente responsabili nell'impegnarsi in una *governance* trasparente e responsabile.

La buona *governance* e i diritti umani

Solidarietà internazionale per i PVS

Un ulteriore elemento venuto oggi alla ribalta nel discorso sulla *governance* è che questa non si limita soltanto alla distribuzione di merci agli *stakeholder*, ma garantisce anche che i diritti di tutti i membri di una società o dei cittadini di un paese siano rispettati e difesi. Il dibattito si concentra sempre più sul mettere in primo piano il fatto che i diritti delle comunità escluse ed emarginate, nell'ambito di una società o di un paese, dovrebbero, a maggior ragione, trovare espressione nelle questioni di *governance*. Si assiste anche a una crescente solidarietà internazionale nei confronti dei Paesi in Via di Sviluppo, specialmente di quelli che non hanno voce nell'arena internazionale.

IFI e "cattiva *governance*"

L'esigenza di mettere in primo piano le questioni dei diritti umani diventa a maggior ragione necessaria, oggi più che mai, a causa del fatto che molte istituzioni finanziarie internazionali prendono le loro decisioni secondo considerazioni puramente commerciali e finanziarie, vale a dire in termini economici, trascurando grossolanamente gli aspetti sociali, politici e culturali. Queste istituzioni finanziarie internazionali non tengono conto del tipo di sistemi socio-economici, politici e culturali che le società e le nazioni hanno sviluppato nel corso degli anni e sembrano invece incoraggiare la "cattiva *governance*", come se fosse un dato di fatto. Inoltre, nella loro interazione con i Paesi in Via di Sviluppo, queste istituzioni finanziarie internazionali non tengono conto del ruolo delle istituzioni tradizionali, che stabiliscono il campo della buona *governance*. Poiché tali istituzioni internazionali devono impegnarsi soltanto nello "sviluppo", esse non prendono in considerazione le diverse battaglie condotte per l'identità, la titolarità e i diritti umani.

Proposte di riforma

1. Una riforma sfaccettata

Non solo riforma
economica

a. **Proposta:** La riforma economica è stata introdotta in agenda, dato che la liberalizzazione, la privatizzazione e la globalizzazione erano in preparazione e dal 1990, tutti i paesi dell'Asia meridionale si sono impegnati in una riforma economica. Tuttavia, sta diventando man mano più chiaro che la riforma economica da sola non affronterà le questioni dello sviluppo. Pertanto, è stato proposto che, insieme alla riforma economica, bisognerà introdurre anche le riforme sociale, giudiziaria, amministrativa, elettorale e dell'istruzione, da introdurre a livello locale e nazionale. Anche la riforma agraria costituisce una richiesta di vecchia data avanzata da quelle popolazioni e da quelle comunità che lavorano la terra, ma non la possiedono. Così, delle riforme sfaccettate e stratificate potrebbero affrontare le questioni sui diritti dei popoli, delle comunità e dei paesi.

Riforme giudiziarie
amministrative
elettorali

b. **Un più ampio sostegno:** La riforma sociale ha rappresentato una questione del Sud per molti decenni. Oggi si assiste a un dibattito più ampio sulle riforme giudiziaria, amministrativa ed elettorale. Si sta anche chiarendo, per alcuni politici e burocrati, l'idea che la riforma debba abbracciare tutti i settori. Vari segmenti della società civile hanno richiesto delle riforme in tutti i suddetti settori. Pertanto, questa proposta di riforma potrebbe essere accolta da un più ampio sostegno e da una più ampia accettazione.

Cinismo e inazione

c. **Ostacoli prevedibili:** L'élite dominante è abituata a parlare e a impegnarsi soltanto nella riforma economica. La richiesta di riforme in altri settori è stata completamente trascurata. La riforma agraria faceva parte dell'agenda durante la lotta per la libertà in alcuni paesi dell'Asia meridionale. Negli altri paesi è stata invece proposta nell'agenda dopo la conquista dell'indipendenza. Tuttavia, negli ultimi 55 anni, questa agenda non è stata seriamente implementata. E questo ha diffuso un certo cinismo tra i cittadini e i funzionari, intenzionati a realizzare un cambiamento della situazione. Questo senso di cinismo rischia di condurre all'inazione. Qualunque tentativo di riformare questi settori si ripercuoterebbe direttamente sugli interessi dell'élite dominante, che vi opporrebbe resistenza.

d. **Strategie per l'implementazione:** la società civile dovrebbe portare i Governi nazionali a lavorare per una riforma in tutti i suddetti settori. A livello internazionale, andrebbero intrapresi dei tentativi simili per individuare gli strumenti adatti a richiedere agli Stati di lavorare in vista di tali riforme.

2. Costituire istituzioni e gruppi di pressione sulle forze politiche – a livello nazionale, regionale e internazionale

a. **Proposta:** Nei forum, nelle organizzazioni e nelle istituzioni

La pressione della società civile

nazionali e internazionali prevale l'interesse commerciale. Si osserva che coloro che prendono le decisioni in materia di commercio sono persone le cui esistenze non subiscono ripercussioni negative a causa di tali decisioni. È qui che la pressione sulle forze politiche e il patrocinio diventano cruciali. Vale a dire, la società civile e gli agenti dello sviluppo dovrebbero sviluppare delle istituzioni e dei meccanismi volti a esercitare una continua pressione sulle forze politiche delle istituzioni finanziarie internazionali, al fine portare di fronte a tali istituzioni la violazione dei diritti di persone e Paesi, perpetrata a causa delle loro politiche commerciali e finanziarie. Si propone che donne e uomini bene istruiti e capaci, provenienti dai Paesi in Via di Sviluppo, siano uniti nei centri di queste istituzioni finanziarie e in altri centri di potere, in modo tale da potersi impegnare a esercitare pressione sulle forze politiche e a svolgere opera di patrocinio insieme a queste istituzioni.

Nota concettuale

- b. **Un più ampio sostegno:** Si realizza progressivamente che le decisioni prese da tali istituzioni finanziarie internazionali hanno ripercussioni dirette sulle vite dei poveri, anche se queste ultime sono molto lontane dalle situazioni locali. Gli attori della società civile nella maggior parte dei Paesi in Via di Sviluppo avvertono il bisogno di esercitare pressione sulle forze politiche insieme alle istituzioni finanziarie internazionali. Pertanto, dovrà esserci un più ampio sostegno alla costituzione di istituzioni e centri volti a esercitare pressione sulle forze politiche nonché opera di patrocinio.
- c. **Ostacoli prevedibili:** Uno dei principali ostacoli sarà trovare il tipo giusto di persone che, come collettività, potrebbero essere in grado di esercitare pressione su queste istituzioni. La finanza rappresenterà un ostacolo importante nel portare avanti questa opera. Anche il coordinamento tra i Paesi che desidereranno partecipare a questa iniziativa potrebbe rappresentare un ostacolo.
- d. **Strategie per l'implementazione:** Sia preparata e fatta circolare, tra le organizzazioni della società civile e le reti, nonché tra le ONG e le ONG internazionali e le loro reti, una nota concettuale che elenchi gli obiettivi, i meccanismi, la struttura e il risultato delle proposte istituzioni e centri per la pressione sulle forze politiche e per il patrocinio. Si studino alcune istituzioni, iniziative e reti già esistenti e poi si elaborino un progetto preliminare e un'iniziativa pilota.

3. Sviluppare e rafforzare le reti di solidarietà delle donne

- a. **Proposta:** In tutto il mondo, le donne offrono un contributo immenso allo sviluppo economico. Tuttavia viene loro negata la *ownership*, l'accesso e il controllo delle risorse. In quasi

Rafforzare l'esistente

tutte le comunità, le società, le tradizioni nazionali e religiose, sono negati alle donne i diritti di possedere delle proprietà. Tutto ciò le riduce fundamentalmente alla dipendenza nella maggior parte dei settori. Senza calcolare che le decisioni delle istituzioni finanziarie internazionali determinano, in primo luogo, ripercussioni sulle donne. Viene proposto, pertanto, di sviluppare le reti di solidarietà delle donne e che quelle già esistenti siano rafforzate, in modo tale da esercitare pressione su tutti i Governi nazionali, al fine di decretare immediatamente delle legislazioni che prevedano diritti di proprietà per le donne. Viene inoltre proposto che, al riguardo, vengano elaborati degli strumenti internazionali.

Valorizzare il micro-credito

- b. **Un più ampio sostegno:** *L'empowerment* delle donne e la loro titolarità di diritti stanno emergendo come temi cruciali non solo femminili, ma dell'intera società. In questa situazione, qualunque mossa per sviluppare e rafforzare la rete della solidarietà delle donne troverebbe un sostegno maggiore e più ampio. Si assiste anche all'emergere di dibattiti sull'urgenza di costruire delle organizzazioni e delle istituzioni con a capo delle donne. Questo bisogno è avvertito nelle organizzazioni della società civile e nelle agenzie per lo sviluppo. Pertanto, questa proposta potrebbe trovare il sostegno necessario.
- c. **Ostacoli prevedibili:** Potrebbe essere opposta resistenza a tale mossa, poiché essa è volta a modificare, in un certo senso, gli attuali equilibri di potere.
- d. **Strategie per l'implementazione:** Consolidare i guadagni ottenuti dalle iniziative di micro-credito, che hanno concesso alle donne lo spazio per muoversi verso l'indipendenza economica. Consolidare i guadagni dalla partecipazione femminile alla *governance* locale. In Asia meridionale, la partecipazione delle donne al sistema dei *Panchayats* o alle unità locali di *governance* ha dato uno spazio alla piena valorizzazione. Rafforzare le reti già esistenti a tutti i livelli.

4. Impegnarsi criticamente insieme alle istituzioni nazionali

L'India dei Diritti Umani

- a. **Proposta:** Sta diventando inoltre molto importante, in Asia meridionale come in altre parti del globo, l'importanza di impegnarsi criticamente con le Istituzioni Nazionali. Per esempio, la società civile indiana ha cercato di affiancare la pressione da esse esercitata a quella esercitata a sua volta dalla Commissione Nazionale per i Diritti Umani, dalla Commissione Femminile Nazionale, dalla Commissione Minoritaria Nazionale, ecc. È interessante che il 9-10 maggio 2006, la Commissione Nazionale per i Diritti Umani abbia organizzato una Conferenza su "*Gli effetti delle corruzione sulla buona governance e sui diritti umani*" a Nuova Delhi. Per la prima volta, la suddetta Commissione ha esaminato il tema della corruzione dal punto di vista dei diritti umani. La gra-

Inerzia dei politici

- vità delle violazioni dei diritti umani derivanti da pratiche di corruzione non è secondaria rispetto a quella della violenza in situazione di detenzione o a qualunque altra forma di violazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Si propone che la società civile e le agenzie per lo sviluppo si impegnino criticamente a livello nazionale e che la società civile e le ONG internazionali si impegnino con le istituzioni internazionali, mettendo in primo piano l'approccio ai diritti in ogni loro attività.
- b. **Un più ampio sostegno:** a eccezione di quei Paesi soggetti a Governi autoritari, è possibile ottenerlo, poiché la maggior parte dei Paesi hanno delle istituzioni nazionali. Il sostegno a questa proposta potrebbe essere più ampio, poiché verrebbe effettuato a livello locale, nazionale e internazionale.
 - c. **Ostacoli prevedibili:** laddove non sussistono istituzioni, questa proposta non risulterebbe utile. Sulle istituzioni nazionali non può essere esercitata alcuna pressione internazionale e, viceversa, sulle istituzioni internazionali non può essere esercitata alcuna pressione nazionale. La maggior parte delle nomine al ruolo di Presidente sono di natura politica e molti di coloro che si trovano in posizione di leadership non amano agitare le acque.
 - d. **Strategie di implementazione:** Identificare istituzioni funzionali a tutti i livelli ed esercitare, congiuntamente, pressione sulle forze politiche. Accumulare la pressione tramite le istituzioni regionali: per esempio, nell'ambito della SAARC, l'Associazione dell'Asia Meridionale per la Cooperazione Regionale, andrebbe evidenziato l'impiego sia delle istituzioni nazionali, sia di quelle internazionali.

Malgrado quanto affermato, ancora non siamo sicuri se queste proposte potranno servire allo scopo per il quale sono state identificate in questa sede. Tuttavia, non sembrano esserci molte opzioni per i cittadini, per la società civile e per le agenzie per lo sviluppo, tutti ugualmente preoccupati. Non solo, molte proposte devono essere identificate, discusse e, infine, definite.

Osservazioni conclusive

Poveri ed emarginati in Asia

Chiunque voglia affrontare le questioni dei diritti umani in Asia Meridionale deve capire alcuni dei problemi fondamentali che si ripercuotono sui cittadini di questi Paesi, in generale, e sui poveri e sugli emarginati, in particolare. Il sistema delle caste (la separazione e la discriminazione delle persone sulla base della nascita e della stirpe), le etnie, il feudalesimo, il patriarcato o il fondamentalismo si ripercuotono sui poveri e sugli emarginati nel modo più cruento. Le ragioni di questa situazione sono storiche ed esistenziali. Inoltre, la liberalizzazio-

Il Programma Minimo Comune Indiano

ne, la privatizzazione e la globalizzazione sembrano accentuare ulteriormente l'emarginazione delle suddette categorie.

Al riguardo, bisogna affermare che alcune questioni che si ripercuotono sui poveri e sugli emarginati in ambito locale, nazionale, regionale e internazionale andrebbero affrontate individualmente e collettivamente, dimostrando una certa sensibilità riguardo al tema. Inoltre, si può affermare che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) costituiscono un meccanismo internazionale volto a garantire che i Governi nazionali aderiscano ai principi concordati a livello internazionale e distribuiscano beni ai loro cittadini. Tuttavia, per il popolo indiano, gli MDG rappresentano una realtà ben lontana. Pertanto, occorre collegare tutto questo con il Programma Minimo Comune (CMP), come proposto dall'attuale élite dominante in India. Questo rafforzerebbe il bisogno di esercitare pressione nei campi nazionale e internazionale, al fine di evidenziare le questioni dei diritti umani.

Una proposta di Hassen Lorgat, SANGOCO, Sudafrica

Il contesto

La globalizzazione guidata dalle multinazionali ha ridotto i poteri dei Governi e dei Parlamenti attraverso le privatizzazioni e la "corporatizzazione" della vita quotidiana. Un buon punto di partenza può essere costituito dall'impegno, a questo livello, di un certo grado di cooperazione/alleanze con i Governi progressisti, nell'operare nelle istituzioni internazionali come l'ONU e le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI).

Impegnare i Parlamenti internamente e internazionalmente ci permetterà di lavorare insieme nel ridare voce alle persone, direttamente e tramite il ruolo rappresentativo dei Parlamenti, creando così qualcosa di nuovo.

Dobbiamo iniziare a lavorare sulle questioni del commercio e dello sviluppo che, attualmente, non sembrano rientrare nella giurisdizione dei Parlamenti locali.

Proposta di lavoro

Lavorare insieme ai Parlamenti nazionali

Questa proposta si concentra sui Parlamenti nazionali e raccomanda di lavorare in congiunzione con questi ultimi, in un contesto dominato dal mercato e dal settore privato, che registra l'indebolimento degli Stati e dei servizi pubblici, nonché la diminuzione della responsabilità dei Governi e del coinvolgimento dei cittadini.

Il Meccanismo Africano di Revisione inter pares

In Sudafrica, il Parlamento ha adottato una Costituzione che fa uso di un linguaggio basato sui diritti. Tuttavia, questo approccio progressivo ora ha deviato in favore di un approccio puramente economico e neo-liberale.

Il Meccanismo Africano di Revisione inter pares (APRM) offre ai Paesi africani l'opportunità di dotarsi di un piano d'azione nazionale, collegato alle linee guida dell'OCSE. Si tratta di un documento di riferimento utile per le organizzazioni della società civile (CSO) impegnate a livello nazionale, che contiene delle sezioni che intendono costituire un piano d'azione nazionale per il Sudafrica e che elencano tutti gli accordi e le convenzioni internazionali ratificati dal Paese. La Convenzione ONU per i diritti economici, sociali e culturali non è stata ratificata e i parlamentari si sono sentiti strumentalizzati dal Governo durante i dibattiti parlamentari.

A livello mondiale, il ruolo dei Governi si sta riducendo. Spesso le politiche interne risultano più avanzate. Il problema è come collegare queste politiche nazionali a quelle internazionali. Avendo aderito lo scorso anno alla campagna per gli MDGs, il Governo sudafricano ha prodotto un suo rapporto sulla cresci-

ta e lo sviluppo. Gli accordi commerciali ora dovranno passare al Parlamento, tramite le commissioni competenti, ma i parlamentari deplorano la loro incapacità nel fare ricerca.

Un possibile Parlamento pan-africano

A livello sottoregionale, si sta tentando di creare un Parlamento pan-africano, tuttavia l'idea finora non è stata presa seriamente. La Comunità per lo Sviluppo dell'Africa Australe (SADC) e la Rete Parlamentare Africana contro la Corruzione (APNAC) offrono potenziali maggiori.

Le ONG sudafricane stanno pensando di costituire un ufficio parlamentare civile a Città del Capo, che lavorerà con i membri del Parlamento su questioni di giustizia economica e sociale e, più specificamente, con quelle commissioni parlamentari competenti, che si occupano di un tema specifico, in vista di rafforzare le loro competenze e le loro capacità.

Dove si potrebbe arrivare?

Lavorando con questa particolare interfaccia, – la collaborazione dei parlamentari con i gruppi delle organizzazioni della società civile – le commissioni competenti possono convocare in Parlamento chiunque (per esempio, la Banca Mondiale) per chiedere conto, tuttavia non ricorrono mai a questa possibilità. Si tratta di un campo nuovo per il lavoro parlamentare e deve essere esplorato nel contesto della limitazione del ruolo dello stato. Si potranno forse trarre delle lezioni dal lavoro dell'IPSA (Associazione Internazionale di Scienza Politica) e da alcune esperienze di monitoraggio del budget.

Lavorando con queste commissioni competenti, le ONG possono anche stringere dei legami con i Parlamenti progressisti di altri Paesi e con persone con esperienza in materia di temi economici e giuridici.

L'elemento centrale della proposta

Lavorare con i comitati parlamentari

10. Proposte di riforma della governance globale, avanzate coerentemente con il primato dei diritti umani sulla politica economica – Dalla prospettiva di genere

di Lucy Muyoyeta, Presidente

Consiglio per il Coordinamento delle Organizzazioni Non Governative (NGOCC), Zambia

Introduzione

Il genere sessuale
"dipende" dalla società
e dalla cultura

Il genere sessuale fa riferimento, in questa sede, ai ruoli socialmente strutturati che le donne e gli uomini assumono in famiglia e nella società. Fa, pertanto, riferimento a una relazione strutturale di disuguaglianza tra uomini e donne, che viene rafforzata dalle consuetudini, dalle leggi e dalle politiche. Dipendendo dalla società e dalla cultura, il genere sessuale viene "appreso" e può cambiare nel tempo.

Le discriminazioni
di genere: questione
di Diritti Umani

L'analisi del genere sessuale è un'analisi quantitativa e qualitativa delle informazioni, basata sulle relazioni tra uomini e donne, condotta al fine di indagare gli squilibri e le discriminazioni di genere. Essa comprende la raccolta e l'analisi di dati separati in base ai sessi, per rivelare l'impatto differenziale delle attività per lo sviluppo sulle donne e sugli uomini.

L'universalità
dei Diritti Umani

Dalle suddette definizioni si evincono alcune parole chiave, quali: disuguaglianza, squilibri e discriminazione. Il concetto sociale del mondo di oggi a livello locale, nazionale, regionale e globale è tale che le donne subiscono le ingiustizie derivanti dalla disuguaglianza, dagli squilibri e dalla discriminazione, in misura sproporzionatamente maggiore rispetto agli uomini. Il genere rappresenta, pertanto, una questione di diritti umani.

Desidero riconoscere che la sezione seguente si basa ampiamente sul lavoro della fondazione "*Le Donne nella Legge nell'Africa Australe*" (WLSA). Si presume che il rispetto dei diritti umani sia universale e che venga impiegato per affrontare le ingiustizie subite da tutti gli esseri umani e, nel caso specifico delle donne, le ingiustizie vissute per il fatto stesso di essere donne. Tuttavia, l'applicazione universale dei diritti umani non è riuscita ad affrontare le questioni centrate sulle donne.

Le ragioni del fallimento sono diverse e complesse e includono la mancanza di comprensione della sistematica subordinazione delle donne, il fallimento di riconoscere tale subordinazione come una forma di violazione dei diritti umani e la mancanza di intervento statale in merito alle disparità basate sul genere.

Lo sviluppo della legislazione sui diritti umani è spesso descritta in termini di generazioni. La prima generazione tratta i

Le tre generazioni dei diritti umani

diritti civili e politici, la seconda i diritti economici, sociali e culturali e la terza comprende una costellazione di diritti definiti a volte "diritti dei popoli". Nei primi anni dello sviluppo di questi diritti, si credeva che sarebbero stati forieri di grandi promesse per le donne. Invece non hanno portato a niente e, spesso, si è potuto usare facilmente il diritto all'autodeterminazione proprio per opprimere le donne.

La CEDAW

A causa di questi problemi in merito all'applicazione universale dei diritti umani, un ulteriore dibattito ha condotto all'esigenza di considerare gli interessi di gruppi specifici di persone. Nel caso delle donne, questo ha portato all'adozione della Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione (CEDAW) nel 1979. In seguito, i diritti umani delle donne sono diventati un concetto ampiamente e comunemente accettato per la legge.

I diritti delle donne

I diritti umani delle donne sono diritti umani in quanto si applicano alle donne e alle situazioni delle donne. Per esempio, le donne, come tutti gli esseri umani, hanno diritto alla vita. Tuttavia, soltanto loro restano incinte e la gravidanza rappresenta un rischio per la vita della donna e soltanto loro si assumono questo rischio. Pertanto, il significato e l'applicazione oppure il limite o la portata del diritto alla vita è totalmente, assolutamente e completamente diverso per quanto riguarda gli uomini. Per le donne, il diritto alla vita comprende il diritto a sopravvivere alla gravidanza e al parto, comprende il diritto all'accesso ai servizi sanitari essenziali per sopravvivere alla gravidanza e al parto. Tuttavia, questo diritto viene negato a molte donne nel mondo.

Un altro esempio è quello in relazione al diritto di godere dei benefici del progresso scientifico. Il progresso scientifico sulla prevenzione della trasmissione dell'HIV dalla madre al figlio ha sollevato delle questioni serie in merito a quali siano i diritti prevalenti: se quelli della donna incinta, il cui corpo ospita un altro essere umano, oppure quelli dell'essere umano che la donna porta in grembo, tenendo a mente che questo essere umano non nato è ugualmente titolare di diritti fondamentali, ivi compreso il diritto a godere dei benefici del progresso scientifico. Per gli uomini, invece, non sorge nessuna di queste questioni. È essenziale capire che l'accesso delle donne ai diritti umani subisce l'impatto dei fattori psicologici, sociali, economici, culturali e politici, con cui le donne si confronteranno costantemente nell'arco di tutta la loro vita.

11. Una proposta di riforma per il sistema politico economico internazionale: il punto di vista africano

di *Egide Rwamatwara, Coordinatore di Pax Roman Africa*

Le ripercussioni
dello sfruttamento
e del saccheggio
di risorse naturali
sulle donne

1. Questo documento osserva lo stato attuale di sfruttamento e saccheggio delle risorse naturali africane. Evidenzia la grave mancanza di trasparenza e responsabilità in merito al modo in cui le risorse vengono sfruttate dalle società multinazionali, nonché al modo in cui vengono trattati i redditi ottenuti da questi affari. Prosegue, poi, avanzando delle proposte in merito a questi aspetti.

Comunque, in ambedue le analisi, le riforme proposte e le azioni necessarie non prendono in considerazione le questioni di genere. Lo sfruttamento e il saccheggio delle risorse naturali determinano ripercussioni diverse sulle donne. Prendiamo, per esempio, lo sfruttamento delle foreste: quando queste vengono depredate, ne soffrono sia le donne, sia gli uomini comuni e poveri della zona, ma con un impatto diverso. Per gli uomini, questa situazione può significare la perdita del reddito proveniente dai prodotti forestali, come il miele, il legname, ecc. Per le donne, l'impatto sarà maggiore e riguarderà le provviste domestiche per la famiglia: la legna da ardere si farà più scarsa e, per raccoglierla, bisognerà percorrere distanze maggiori.

Si tratta di due ambiti di problemi entrambi importanti e che occorre affrontare. Coloro che risentono dell'impatto di un problema, assumono un ruolo importante nella sua definizione e nel contribuire a trovare una soluzione. Pertanto, le riforme e le azioni proposte devono assicurare la partecipazione delle donne e delle loro organizzazioni.

Assicurare
la partecipazione
delle donne

2. Rispetto alla legislazione internazionale sui diritti umani, sono state avanzate delle proposte per istituire degli standard globali per la democrazia e la partecipazione popolare nella formulazione politica a livello nazionale e mondiale, grazie a un ente globale volto a monitorare e a rafforzare la conformità.

Si tratta di una buona idea, tuttavia le riforme democratiche non hanno necessariamente assicurato la partecipazione o il beneficio delle donne. Per esempio, se nello stabilire dei principi fondamentali minimi per ciascuna costituzione, volti a garantire la libertà, i diritti politici e civili, ecc., non si citeranno specificamente i diritti delle donne, non si potrà garantire che si farà loro fronte.

3. Rispetto alla proposta sugli aiuti esteri, una delle questioni che si pongono è garantire che i beneficiari consultati e le

organizzazioni locali della società civile preposte all'approvazione siano composti, equamente, da donne e da uomini. Altrimenti, andrebbero perse alcune opinioni e prospettive. La tendenza è che ad andare perse sarebbero le opinioni delle donne.

4. Infine, la proposta ha teso ad assumere un approccio universalistico nei confronti della questione dei diritti umani e della riforma economica, anche se si era già potuto osservare, in precedenza, che tale approccio non aveva funzionato. Neppure una volta il documento cita le donne o il genere.

Gli obblighi degli Stati sulle questioni relative agli impegni commerciali e ai diritti umani

di Irasema Zavaleta

Una prospettiva
di genere

1. La proposta riconosce l'importanza delle considerazioni di genere, affermando che gli accordi commerciali debbano comprendere una prospettiva di genere fin dal principio. E questo costituisce un buon punto di partenza.
2. Comunque, più avanti si osserva una scarsissima considerazione per il genere, in termini di analisi o di azioni proposte.
3. La promozione dell'adozione delle norme ONU sulle responsabilità delle imprese multinazionali e altre imprese d'affari riguardo ai diritti umani potrebbe essere collegata ad altre Convenzioni ONU, firmate e ratificate, che si fregiano delle questioni di genere. Tra queste: la CEDAW, il Piano d'Azione di Pechino, ecc.

La riforma della governance globale: collocare al centro i diritti umani: la prospettiva dell'Asia meridionale

1. Questo documento riconosce chiaramente, fin dall'inizio, l'esigenza di tenere a mente, in maniera specifica, i bisogni degli esclusi e degli emarginati nel discorso sui diritti umani. E fra questi sono comprese le considerazioni sul genere.
2. Nella sua analisi, la proposta comprende le considerazioni sul genere.
3. Tra le proposte specifiche, ce n'è una volta a sviluppare e a rafforzare le Reti di solidarietà delle donne, che viene accolta con grande favore, poiché le donne, sebbene subiscano fortemente l'impatto degli accordi economici e commerciali, sono

le meno informate in materia. Pochissime organizzazioni femminili del continente africano lavorano sulle questioni economiche e commerciali.

Comunque, si avverte l'esigenza di assicurare a tutte le altre proposte l'integrazione della dimensione delle pari opportunità per le donne e gli uomini in tutte le politiche e azioni.

Conclusione

Porre l'enfasi
sulle considerazioni
di genere

Concludendo, il primato delle considerazioni sul genere deve essere enfatizzato e devono stabilirsi dei collegamenti con le Convenzioni ONU e con altri strumenti regionali, come il Protocollo sui diritti delle donne in Africa.

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle Nazioni Unite Resoconto stenografico

INDICE

Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Craxi

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>
* ANDREOTTI (Misto)	11
ANTONIONE (DC-PRI-IND-MPA)	18, 19
* COLOMBO Furio (Ulivo)	10, 11
CRAXI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	3, 9, 13
DEL ROIO (RC-SE)	9, 10, 17
* MANTICA (AN)	9, 10, 16 e <i>passim</i>
MARTONE (RC-SE)	14, 18
* PIANETTA (FI)	20

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Craxi.
I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

Procedure informative

Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Craxi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle Nazioni Unite, sospeso nella seduta del 25 gennaio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È prevista oggi l'audizione del sottosegretario Craxi, al quale cedo subito la parola, ringraziandolo per aver accolto il nostro invito.

CRAXI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio dell'opportunità che mi offrite di illustrare la posizione del Governo italiano sulla riforma delle Nazioni Unite, più in generale sulla responsabilità cui saremo e siamo già stati chiamati a partire dal 1° gennaio scorso, essendo l'Italia stata eletta, con una maggioranza molto ampia, ad un seggio non permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Nel corso del 2006, il processo di riforma delle Nazioni Unite si è focalizzato, lungo un percorso non sempre lineare, sull'attuazione concreta delle decisioni concordate dai Capi di Stato e di Governo in occasione della riunione plenaria ad alto livello che si è tenuta a New York nel 2005, in occasione della quale sono stati istituiti due nuovi organi, il Consiglio dei diritti umani e la Commissione per il consolidamento della pace. Vale a dire che in due settori centrali di attività (la tutela dei diritti umani e la ricostruzione dei Paesi *post*-conflitto) si è riconosciuto che l'azione delle Nazioni Unite andava rivista e ripensata.

Attualmente, è presto per formulare un giudizio sull'adeguatezza o meno dei cambiamenti introdotti, ma su questo punto tornerò in seguito. Sono state inoltre adottate misure per rivitalizzare l'Assemblea generale ed il Consiglio economico e sociale e sono stati anche presi vari provvedimenti per riformare i criteri di organizzazione del segretariato e del *management* delle Nazioni Unite. Sono stati fatti importanti passi in avanti in materia di lotta al terrorismo, mentre ancora rimane aperta la questione, di cruciale importanza per il futuro dell'ONU, della riforma del suo massimo organo, il Consiglio di sicurezza, a causa del permanere delle note divisioni, in alcuni casi anche profonde, tra gli Stati membri. Anche su questo punto mi soffermerò successivamente.

Desidero sottolineare che l'Italia ha fornito un contributo importante, da tanti riconosciuto, all'esercizio di riforma delle

Nazioni Unite, in linea con una vocazione multilaterale che costituisce una dimensione strutturale della nostra politica estera. L'Italia, come altri paesi che si riconoscono nella medesima prospettiva, crede nelle Nazioni Unite e vuol far sì che l'Organizzazione sia messa in condizione di operare meglio e affrontare con tempestività ed efficacia tutte le sfide e le minacce che incombono sul nostro tempo. È per questa ragione probabilmente che l'Italia è stata eletta con un suffragio molto ampio nella recente votazione per il seggio non permanente al Consiglio di sicurezza; ciò lo si deve anche ai consensi che ci ha procurato il nostro impegno di anni a favore di un multilateralismo efficace.

Viviamo in una fase di transizione: ricordo, presidente Dini, quando proprio qui in Senato incontrammo il segretario generale dell'ONU Kofi Annan, il quale svolse un ruolo di primissimo piano nel dare impulso al processo di riforma. Nel passaggio di consegne tra Kofi Annan e Ban Ki-moon, le Nazioni Unite vivono un momento di grande transizione. Una delle questioni più complesse che il nuovo segretario dovrà affrontare riguarda, in particolare, la riforma del segretariato stesso. È stato questo uno dei temi che ha caratterizzato la scorsa sessione dell'Assemblea generale, con un dibattito anche aspro tra gli Stati membri. Sul tema della gestione delle Nazioni Unite vi sono diverse visioni, percezioni e fraintendimenti che ispirano sovente posizioni molto rigide. Sono sostanzialmente cinque gli argomenti cardine, i pilastri dell'azione delle Nazioni Unite e della nostra; cercherò di illustrare brevemente tali segmenti fondamentali, anche descrivendo la posizione dell'Italia.

Sulla questione – peraltro discussa anche questo pomeriggio – dei diritti umani, riteniamo che la loro tutela e promozione rivestano un ruolo essenziale in una politica estera che voglia darsi una forte connotazione etica. Per questa ragione ci siamo impegnati a fondo nel difficile negoziato che ha dato vita al nuovo Consiglio dei diritti umani ma il risultato di quest'esercizio è ancora sotto esame. Riteniamo che si debba evitare la politicizzazione che troppo spesso ha caratterizzato l'attività della Commissione dei diritti umani di Ginevra. Tuttavia, le nostre opinioni pubbliche, i nostri Parlamenti non possono tollerare che, di fronte a gravi e reiterate violazioni dei diritti umani, permanga una generalizzata capacità degli Stati membri di sottrarsi alle decisioni e allo scrutinio della comunità internazionale.

Bisogna utilizzare al meglio il metodo del dialogo interculturale e interreligioso; nel far ciò occorre tuttavia mantenere e rafforzare gli strumenti di controllo – ad iniziare dalle cosiddette «procedure speciali» della Commissione – che costituiscono, com'è noto, un importante stimolo nei confronti di ritardi e inadeguatezze nei comportamenti degli Stati.

L'Italia ha presentato la sua candidatura al Consiglio dei

diritti umani per il triennio 2007-2010. Le elezioni avranno luogo in primavera. Intendiamo riaffermare oggi, dopo quasi un anno dai lavori del Consiglio, la convinzione della validità e della rilevanza che riveste il Consiglio stesso nel quadro dell'azione della Comunità internazionale a favore dei diritti umani. Ci impegniamo a parteciparvi attivamente, affinché esso sia in grado di svolgere quel ruolo centrale per il quale è stato istituito dai paesi membri dell'ONU. L'Italia, qualora fosse eletta, incoraggerà un approccio il più possibile condiviso di tutti i gruppi regionali alle problematiche dei diritti umani, in vista dell'assunzione di decisioni consensuali.

Avrete notato quanto la nostra attenzione si sia concentrata in questa fase su un percorso che consideriamo prioritario per la promozione di libere democrazie, che abbiano uno stato di diritto forte e certo, e quale sia stato il nostro recente impegno per una moratoria in vista dell'abolizione della pena di morte nel mondo, così come nel campo della protezione dei diritti dei minori e delle donne, contro fenomeni di violenza e discriminazione, nel contrasto a nuove forme di razzismo e xenofobia.

Per quanto riguarda la moratoria, il Governo si è adoperato per dare attuazione agli impegni presi con il Parlamento, ottenendo per la prima volta dal 1999 – com'è noto – che l'Unione europea si faccia promotrice, in questa sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, di un'iniziativa sulla pena di morte. Tale iniziativa ha preso la forma di una «dichiarazione di associazione» sulla moratoria e abolizione della pena di morte, presentata dalla Presidenza dell'Unione europea all'Assemblea generale il 20 dicembre 2006 e sottoscritta da 85 Stati (tra cui gli allora 25 membri dell'Unione europea). La dichiarazione chiarisce l'impegno abolizionista dei firmatari e invita l'Assemblea generale ad affrontare la questione nel futuro. La presentazione della dichiarazione è stata seguita, a breve, da alcuni casi di applicazione della pena di morte, al di là del notorio caso dell'esecuzione del dittatore Saddam Hussein e di annunci di nuove possibili esecuzioni in vari paesi (come il caso delle infermiere bulgare in Libia), che hanno rafforzato l'impatto sull'opinione pubblica mondiale e l'importanza di rilanciare con immediatezza l'iniziativa dell'Unione europea, ampliandone il livello di sostegno, ma soprattutto conferendo concretezza alla «dichiarazione di associazione», che ha impegnato tutti i suoi firmatari in sede ONU ad adoperarsi per l'abolizione, o quanto meno per la moratoria, della pena capitale.

Alla luce di quanto ho detto, lo stesso ministro D'Alema ha discusso l'iniziativa nel recente Consiglio affari generali e relazioni esterne (CAGRE) dell'Unione europea – dove è emersa una grande e generale condivisione dell'obiettivo, insieme ad alcune differenze di vedute sui modi per dar seguito ad esso – al termine del quale la Germania – presidente di turno

– ha annunciato che si farà carico di avviare una consultazione a New York e a Ginevra sulle modalità per riaprire la discussione sulla pena di morte in Assemblea generale. Faccio riferimento anche alla recente allocuzione del presidente del Consiglio Prodi all'Unione africana, il quale ha illustrato la posizione dell'Unione europea e anche l'impegno italiano per la moratoria in attesa dell'abolizione della pena di morte.

Quanto al settore del terrorismo, le Nazioni Unite costituiscono un foro ineludibile per una risposta globale, efficace, rispettosa dei diritti umani, dello Stato di diritto e del diritto internazionale, alla perdurante minaccia posta dal terrorismo e dalla criminalità organizzata transnazionale. I Capi di Stato e di Governo hanno indicato, sempre nel 2005, quali obiettivi prioritari la conclusione del negoziato sulla Convenzione globale contro il terrorismo e lo sviluppo «senza indugio alcuno» di una strategia anti-terrorismo delle Nazioni Unite, adottata l'8 settembre 2006. Il documento ha avuto un grande rilievo politico: infatti, dopo 13 Convenzioni internazionali e numerose risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia, esso costituisce il primo documento organico approvato dall'Assemblea generale per consenso e fornisce alle Nazioni Unite principi comuni e linee guida per la lotta al terrorismo. La strategia comprende un piano d'azione con misure volte ad affrontare le condizioni che possono favorire la diffusione del terrorismo, a prevenirlo e a combatterlo, a rafforzare le capacità degli Stati e delle Nazioni Unite di assicurare il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto come basi fondamentali della lotta a tale fenomeno.

Per quanto riguarda la pace e la sicurezza, l'Italia riconosce il legame indissolubile fra sviluppo, sicurezza e diritti umani, posto da Kofi Annan alla base della riflessione del Vertice del 2005. Il settore del consolidamento della pace, del *peace-building*, si pone all'intersezione di questi tre fenomeni. Insieme al riconoscimento della responsabilità collettiva della comunità internazionale di intervenire in caso di genocidio e altri gravi crimini contro l'umanità, lo sviluppo della nozione del *peace-building*, che nella nostra visione include anche la creazione dei presupposti per un'efficace tutela dei diritti umani, rappresenta il risultato probabilmente più importante del Vertice del 2005.

L'istituzione della Commissione per il consolidamento della pace, che comprende l'istituzione di un fondo *ad hoc* e il potenziamento delle strutture del Segretariato, è forse l'innovazione che ha ottenuto il maggiore consenso e che ha avuto anche una sua applicazione pratica. Basti pensare ai due casi concreti che la Commissione per il *peace-building* ha iniziato ad esaminare: quello della Sierra Leone e quello del Burundi, investiti dal flagello della guerra civile. La nostra contemporanea presenza in Consiglio di Sicurezza ci consentirà di sviluppare un'azione in modo sinergico e di utilizzare tutte le componenti della nostra politica estera. Naturalmente l'attività

della Commissione non può limitarsi alle situazioni-paese in agenda, ma deve produrre metodologie ed approcci replicabili su scala generale. Nel Libano, ad esempio, la ricostruzione del sistema di sicurezza dello Stato – esercito, Forze di polizia, unità di controllo frontaliero, apparati di *intelligence* – si configura, o si dovrebbe configurare, come un caso da manuale di *peace-building* cui la comunità internazionale sarà chiamata a contribuire. Aggiungo in proposito che negli ultimi mesi abbiamo ottenuto la possibilità di istituire una nostra base nell'ambito delle Nazioni Unite, un Corpo di *peace-building*, per il quale le Nazioni Unite hanno scelto il nostro Paese al posto della Germania e presso il quale tra pochi giorni si recherà a fare visita il Presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la signora Haya Rashed Al Khalifa, in visita ufficiale nel nostro Paese, che credo ed auspico sarà ospite delle Commissioni affari esteri del Senato e della Camera dei deputati.

Molto brevemente vorrei illustrare la questione relativa alla nostra presenza in Consiglio di sicurezza e delle priorità che si pone il nostro Paese in questo ambito. Si tratta di un settore per il quale l'esigenza di una profonda riforma è molto sentita, in quanto l'ONU si confronta oggi con una realtà internazionale molto diversa, in rapida evoluzione, in cui si moltiplicano i focolai di crisi che richiedono il suo intervento. Negli ultimi mesi gli eventi in Libano ed in Sudan hanno rilanciato la funzione di *peace-keeping* dell'ONU, imponendo tuttavia anche un ripensamento dell'impostazione delle esistenti missioni di pace. L'ingresso dell'Italia in Consiglio di sicurezza, del quale saremo membri fino a tutto il 2008, è stato accompagnato dalle rinnovate tensioni nel Corno d'Africa, con epicentro in Somalia, dalla perdurante fragilità della situazione in Afghanistan e dal nodo irrisolto dell'Iraq, dai rischi di proliferazione nucleare in Corea del Nord e in Iran, senza dimenticare il riaccendersi della guerra civile in Sri Lanka e un'estrema debolezza di Timor Est. In tutti questi luoghi sono presenti missioni di *peace-keeping* onusiane. Insieme naturalmente alla difficile definizione dello *status* del Kosovo e alla questione israelo-palestinese, questi sono i principali *dossier* che richiedono l'immediata attenzione delle Nazioni Unite e, in quest'ambito, anche del nostro Paese, che svolge un ruolo di assoluto rilievo. Siamo infatti il sesto paese contributore al bilancio del *peace-keeping*, ospitiamo, come ho detto poc'anzi, importanti strutture logistiche e di formazione dell'ONU e siamo ai primi posti fra i paesi contributori di truppe alle missioni di pace.

La nuova missione UNIFIL in Libano rappresenta la concreta esemplificazione della nostra interpretazione di ciò che consideriamo come multilateralismo efficace. L'innovazione è costituita, nel caso dell'UNIFIL, dalla cellula di comando dell'operazione da noi proposta, che ha semplificato le procedure di controllo e di intervento da parte della cellula

centrale che costituisce oggi, di fatto, la cellula strategica presso il DPKO (Dipartimento delle operazioni di pace) e rappresenta la testa di ponte politica e militare della missione UNIFIL.

Naturalmente stiamo intensificando e intensificheremo il nostro già significativo impegno per la pace. Si tratta, come si può immaginare, di una sfida estremamente complessa ed impegnativa, che intendiamo affrontare tenendo sempre a mente l'altro obiettivo principale del nostro biennio in Consiglio di sicurezza, ovvero il graduale rafforzamento, nei limiti convenuti dagli attuali trattati, del profilo e del ruolo dell'Unione europea nel Consiglio, in primo luogo nella gestione delle crisi regionali, per la quale intendiamo lavorare intensificando la collaborazione tra Unione europea e Nazioni Unite in questo settore. Una maggiore sinergia tra l'Unione europea e le Nazioni Unite rappresenta, di fatto, un obiettivo posto alla base della Dichiarazione congiunta adottata nel settembre 2003 nel corso della Presidenza di turno italiana dell'Unione europea.

C'è un problema che riguarda la riforma del Consiglio di sicurezza, in relazione al quale sarà difficile trovare una soluzione senza costituire una *governance* mondiale dei grandi fenomeni con cui la comunità internazionale deve confrontarsi. L'Italia è nettamente contraria alla creazione di nuovi membri permanenti e per questa ragione è promotrice del movimento «*Uniting for Consensus* (UfC)». Riteniamo che questa nostra impostazione abbia aperto delle possibilità di convergenza e di discussione, rilanciando il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza su nuove basi, voltando pagina rispetto ad un confronto che fu particolarmente aspro negli anni addietro, con l'obiettivo di individuare nuove formule che consentano di superare le divisioni del passato.

A questo riguardo, ritengo che i colloqui avuti quest'oggi dal ministro D'Alema con il Ministro degli esteri giapponese sulla riforma del Consiglio di sicurezza rappresentino un passo in avanti importante nella direzione di una riforma convincente del Consiglio di sicurezza, adoperandosi per un allargamento del consenso e non strappando una sensibilità verso una proposta piuttosto che un'altra.

Il gruppo di lavoro dell'Assemblea generale sulla riforma del Consiglio di sicurezza si riunirà nuovamente a partire dall'8 febbraio. Noi intendiamo continuare a contribuire ai suoi lavori con spirito aperto e costruttivo, analizzando insieme agli altri paesi membri i principali nodi sul tappeto (la dimensione del Consiglio di sicurezza, le categorie dei seggi, permanenti, non permanenti e semi-permanententi, la rappresentanza regionale, la questione del veto, i metodi di lavoro e anche la trasparenza che deve sempre presiedere i lavori del Consiglio di sicurezza) per pervenire ad una soluzione basata – ripeto – sull'ampio consenso necessario a produrre un risultato in linea con le aspettative e con l'importanza dell'organismo.

Onorevoli senatori, sono tanti i temi sui quali il nostro Paese è impegnato. Credo che l'impegno del Governo – più in generale, l'impegno del nostro Paese – di questi anni sia stato di grande importanza. Il rilancio dei nostri rapporti con le Nazioni Unite, con le agenzie onusiane, e, in particolare, dell'esigenza di essere un interlocutore fondamentale per le Nazioni Unite stesse, è sottolineato – lo ripeto – anche dal valore politico del voto che abbiamo ricevuto nella recente Assemblea generale. A questo voto deve naturalmente corrispondere un impegno di eguale qualità e responsabilità, mantenendo viva la nostra sensibilità sulle premesse multilaterali e sull'efficacia di una politica multilaterale in seno alle Nazioni Unite che possa contribuire a risolvere le grandi questioni che attraversano il nostro tempo.

Ringrazio i membri della Commissione per l'attenzione e rimango a disposizione per eventuali chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Craxi a nome dell'intera Commissione.

Riassumendo molto brevemente ai colleghi, mi pare che il Sottosegretario abbia sottolineato il nostro impegno a favore dei diritti umani, la partecipazione al nuovo Consiglio dei diritti umani e le questioni della moratoria della pena di morte e della lotta al terrorismo (mi pare che lei, Sottosegretario, ha osservato in proposito che molte delle opposizioni si sono allentate all'interno dell'Assemblea generale) e il nostro ruolo nel *peace-building*.

Quanto alla presenza a Roma del Presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la signora Khalifa, informo i colleghi che la visita è prevista per il prossimo 27 febbraio. Faccio inoltre presente che, informati della sua presenza, l'abbiamo invitata ad intervenire ai lavori della nostra Commissione nell'ambito della presente indagine conoscitiva il prossimo 27 febbraio alle ore 14 e siamo in attesa di risposta.

Le materie indicate dal Sottosegretario sono all'esame del Consiglio di sicurezza. In primo luogo, verrà in luce la questione del Kosovo (messa dallo stesso Sottosegretario al primo posto) perché ci stiamo avvicinando ad una presa di posizione e, qualunque essa sia, vi sarà l'esigenza di una nuova risoluzione da parte del Consiglio di sicurezza. Rimane poi sempre all'esame del Consiglio il problema israelo-palestinese. Il Sottosegretario ha altresì sottolineato qual è l'importante ruolo dell'Italia nelle missioni di pace essendo il nostro il sesto paese contributore. Ricordo poi i temi del ruolo dell'Italia nel Consiglio di sicurezza nella gestione delle crisi regionali (si allaccia a quanto avevamo detto) e della posizione dell'Italia al fine di arrivare ad una rappresentanza regionale basata su un ampio consenso.

DEL ROIO (RC-SE). Vorrei rivolgere al sottosegretario Craxi alcune sintetiche domande. Se ho capito bene, lei, signor Sottosegretario, ha detto che alla Dichiarazione sulla moratoria ed abolizione della pena di morte hanno aderito 25 Stati

dell'Unione europea.

CRAXI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Sì, 25.

DEL ROIO (RC-SE). Chi manca? È una curiosità. Ricordo che ora c'è stato un ampliamento a 27 Paesi membri.

MANTICA (AN). Nel dicembre 2006 erano i Paesi membri erano 25.

DEL ROIO (RC-SE). Non ho tenuto conto della data.

CRAXI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. In realtà erano 27 perché i paesi nuovi membri – Romania e Bulgaria – l'hanno sottoscritto successivamente.

DEL ROIO (RC-SE). Mi rallegro per questo.

Non conosco molto bene la posizione dell'Italia sulla politica del consenso in ordine alla questione dei membri permanenti nel Consiglio di sicurezza. L'Italia ha lottato – al pari di Germania, Giappone, Brasile, Sud Africa e India – per entrare in forma permanente nel Consiglio.

COLOMBO Furio (*Ulivo*). In forma rotatoria, non permanente.

DEL ROIO (RC-SE). Per l'Italia è così, ma per l'India e il Brasile si trattava di forma permanente.

MANTICA (AN). Ha lottato perché quei paesi non avessero un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza.

DEL ROIO (RC-SE). Esatto, ha votato contro.

PRESIDENTE. Negli ultimi dieci anni.

DEL ROIO (RC-SE). Adesso è stato detto che l'Italia porta avanti questa politica di consenso in ordine alla questione dei membri permanenti nel Consiglio di sicurezza. Sul tema non sono ben informato e le chiedo quindi, signor Sottosegretario, di spiegare qual è esattamente questa politica di consenso. Ricordo infatti che permane una continua pressione per una più congrua rappresentanza da parte dell'India (giustamente, perché è un paese con 1 miliardo di abitanti), di un paese africano (giusta anch'essa) e di un paese latino-americano (altrettanto giustamente). Come si può gestire questa circostanza senza creare problemi diplomatici con paesi nostri amici? Mi interessa soprattutto avere chiarimenti in merito a questo gioco dei seggi permanenti.

PRESIDENTE. Senatore Del Roio, io parlo non tanto come Presidente di questa Commissione, ma sulla base della mia esperienza personale: l'Italia negli ultimi dieci anni ha portato avanti con coerenza una posizione favorevole ad un allargamento del Consiglio di sicurezza; infatti, dall'ultimo ampliamento è quasi raddoppiato il numero dei paesi membri e pertanto si ritiene giustificato un allargamento del Consiglio di sicurezza.

L'Italia, però, si è sempre opposta ad un aumento dei membri permanenti del Consiglio, optando, invece, per un allargamento in cui un gruppo di paesi (dai 15 di oggi si potrebbe passare a 25 o a 30) avrebbe ruotato più frequentemente in Consiglio; questa è la posizione che è sempre

stata portata avanti.

È vero che c'è la giusta ambizione dell'India, come lei dice, sulla base della sua vasta popolazione; è vero che l'America Latina giustamente richiede un seggio, ma non dimentichiamo che fino ad ora non c'è stato un consenso fra gli Stati dell'America Latina su quale dovrebbe essere fra essi il paese rappresentante e tanto meno c'è consenso fra i paesi africani, i quali hanno chiesto due seggi permanenti nel Consiglio di sicurezza con diritto di veto. Vista, quindi, la diversità delle opinioni che si sono create, non è stato possibile raggiungere un accordo.

Del resto, nel corso dell'anno 2006, gli Stati Uniti presero una posizione contraria allo *status* di membro permanente per la Germania; il segretario di Stato Rice disse che gli Stati Uniti non appoggiavano la Germania.

COLOMBO Furio (*Ulivo*). Non l'appoggiavano più.

PRESIDENTE. Esattamente, mentre appoggiavano la candidatura del Giappone. Non si sono mai pronunciati sul resto, viste le divisioni; così, durante lo scorso anno, la questione è stata accantonata per mancanza di accordo. Ricordo che in precedenza, durante gli anni in cui ho ricoperto la carica di Ministro degli esteri, quando lamentavo questa tendenza al sostegno della candidatura di Germania e Giappone a membri permanenti e promuovevo invece la nostra posizione, il Segretario di Stato che ha preceduto la signora Rice, Madeleine Albright, mi ha sempre invitato a non preoccuparmi perché l'allargamento del Consiglio di sicurezza non avrebbe avuto luogo.

COLOMBO Furio (*Ulivo*). Presidente, mi permetta di ricordare, in proposito, una frase dell'ambasciatore Fulci, che, quando gli è stato detto che sarebbe stata appoggiata la candidatura di Giappone e Germania come membri permanenti, precisò alla signora Albright: «anche noi abbiamo perso la guerra».

PRESIDENTE. Questo è lo stato dell'arte; non so se la signora Al Khalifa intende riprendere nel corso del suo mandato, che scade a settembre, la discussione sul Consiglio di sicurezza e quali possano essere le nuove iniziative, compresa la soluzione della questione della richiesta africana non solo di *status* di membro permanente, ma anche di seggi con diritto di veto. Il problema, per quanto riguarda il continente africano, come quello latinoamericano, è di trovare fra i paesi che lo compongono l'accordo su quale di essi dovrebbe essere membro permanente nel Consiglio di sicurezza. Queste, quindi, sono le difficoltà che sono sorte, anche se l'idea di un allargamento del Consiglio di sicurezza è condivisa da tutti.

COLOMBO Furio (*Ulivo*). Vorrei sapere se è possibile produrre, per tutti noi, anche attraverso i vari ambasciatori, una documentazione sulle fasi di questi successivi aggiornamenti del processo di riforma negli ultimi cinque anni.

ANDREOTTI (*Misto*) Signor Presidente, desidero solo dire che sono decenni che facciamo queste discussioni, che io reputo, con tutto il rispetto, inutili.

Di fatto, si è avuto un momento di grande risonanza dell'ONU, in occasione della guerra del Golfo, quando l'ONU ha agito in difformità da quello che era stato il suo modo di procedere fino a quel momento, cioè di limitarsi ad emanare ordini del giorno. Saddam Hussein per altro non aveva creduto a questo ma ne ha pagato in un certo senso lo scotto, senza entrare nel merito del dibattito sulla pena di morte.

Credo, invece, sia opportuno, anche in occasione della visita della signora Al Khalifa, che si puntino i riflettori non su questi problemi dell'allargamento del Consiglio, perché sono problemi inutili, ma piuttosto sulla parte positiva dell'operato dell'ONU attraverso le sue agenzie, ad esempio la FAO o l'Organizzazione mondiale della sanità, verificando se gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti o meno. Credo cioè che sia opportuno mettere su un binario concreto il discorso sulle Nazioni Unite, altrimenti parlare di allargamento o meno o di diritto di veto diventa inutile, anche perché non credo ci sarà mai un accordo per modificare sostanzialmente lo *status quo*.

In generale, questi problemi riguardano i tecnici e i diplomatici, mentre il cittadino comune non se ne interessa. Il cittadino sarebbe interessato ad avere informazioni concrete ad esempio sulla FAO e sull'Organizzazione mondiale per la sanità. Ma se esaminassimo la situazione della FAO ci renderemmo conto che ha dato anche grandi delusioni, mentre spesso si preferisce evitare di fare controlli sui risultati ottenuti e sul raggiungimento di obiettivi, fissati durante le riunioni fra Capi di Stato e di Governo, come la riduzione del 50 per cento della fame nel mondo.

A me pare che il nostro dibattito avrebbe un senso più concreto se discutessimo non tanto della struttura dell'Organizzazione ma, oltre alle due agenzie che ho citato, di altri suoi aspetti. Trovo inutile discutere se sia giusto o meno l'allargamento del Consiglio di sicurezza e se il nostro Paese debba farne parte.

Consentitemi di suggerire di fare un consuntivo, perché penso che molta gente, fra l'altro, nemmeno sappia che l'Organizzazione mondiale della sanità è un organismo dell'ONU, e la sua funzione la conoscono solo gli specialisti e non è molto diffusa nell'opinione pubblica corrente.

Per carità, non voglio sottovalutare questi problemi. Sono stati fatti grandi sforzi e l'ambasciatore Fulci ha dedicato una vita intera per trovare una formula, ma vi invito a un certo realismo.

PRESIDENTE. In effetti, presidente Andreotti, durante la nostra ultima visita alle Nazioni Unite in occasione dell'Assemblea generale, abbiamo discusso con i vice Segretari generali della riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e

abbiamo appurato che si sta compiendo un notevole sforzo, anche ai fini – da lei auspicati – di un monitoraggio sull’operato delle varie agenzie, molto indipendenti anche dal punto di vista del bilancio. Vi è quindi il desiderio di realizzare un maggiore coordinamento e di rendere la struttura nel suo insieme più efficiente.

Pertanto, potremmo chiedere alla signora Al Khalifa, che speriamo interverrà in sede di audizione presso la nostra Commissione, di non riferire sulle questioni legate al Consiglio di sicurezza in particolare bensì – come sollecitato dal presidente Andreotti – sugli altri aspetti della riforma che sono strutturali per il funzionamento delle Nazioni Unite. Potremmo farle sapere in anticipo che la nostra Commissione è interessata al tema della riforma organizzativa.

CRAXI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, mi scuso con i commissari se intervengo in questa fase della discussione, ma le osservazioni del presidente Andreotti mi sollecitano a una brevissima riflessione e a rendervi un’informazione che, naturalmente, potrebbe apparire superflua, essendo presenti in quest’Aula due ex Ministri degli affari esteri ed ex Sottosegretari allo stesso Dicastero.

Innanzitutto, il tema oggetto dell’indagine conoscitiva di questa Commissione è la riforma delle Nazioni unite e ad esso mi sono attenuto, nella consapevolezza che (come ha ragionevolmente sottolineato il presidente Andreotti) certamente vi è un impegno politico da parte del Governo italiano in direzione di tali temi e dei *dossier* che ho richiamato – che sono di interesse politico – ma che allo stesso tempo vi è anche l’influenza delle relazioni economiche che intercorrono tra l’Italia e le agenzie delle Nazioni unite.

A tal riguardo, vorrei informare i membri della Commissione che l’Italia, finora inadempiente in alcuni settori di contributi volontari alle agenzie delle Nazioni Unite, grazie all’azione del nostro Governo, non soltanto ha sottoscritto tutti i contributi obbligatori, ma ha persino rinnovato i contributi volontari alle agenzie delle Nazioni unite, sottoscrivendo, ad esempio, il programma per la lotta all’AIDS, aumentando i contributi alla UNHCR (l’Alto commissariato per i rifugiati) e incrementando un certo numero di contributi in favore di quelle agenzie ritenute minori, ma che – nell’epoca in cui viviamo – considero piuttosto importanti: mi riferisco ai dipartimenti che si occupano di prevenzione di disastri o di meteorologia. Quest’ultima, nello specifico, potrebbe apparire inutile; in realtà, lavorano alle agenzie delle Nazioni Unite di Ginevra scienziati che si occupano di prevedere non soltanto il tempo del giorno dopo ma quello degli evi futuri.

Relativamente alla FAO, ricordo che nella precedente legislatura il direttore generale Diouf intervenne in Commissione in sede di audizione. Per quanto concerne la struttura romana, abbiamo avuto oggettive difficoltà nei

confronti della FAO, avendo questa unilateralmente deliberato di eliminare un segmento della propria organizzazione in funzione di un'agenzia ungherese. Ciò, tuttavia, consentirebbe anche alla struttura romana di accorparsi nel corpo centrale della FAO – che, peraltro, è di proprietà dello Stato – tutte le agenzie disseminate nella città: oltre alla FAO, l'UNHCR, l'UNIDO, l'IFAP, il PAM e l'UNICEF.

Premesso ciò, vi è un connesione abbastanza stretta tra l'azione del Governo e le agenzie delle Nazioni Unite ospite nel nostro Paese; tuttavia, non sempre le politiche di indirizzo e di carattere manageriale delle agenzie delle Nazioni Unite seguono le indicazioni o i *desiderata* del Governo italiano. Allo stesso modo, vorrei sottolineare come, in realtà, anche in funzione delle prospettive di riforma e di tutte le discussioni politiche, un rapporto virtuoso con le agenzie delle Nazioni Unite ed una più ampia informazione sullo stesso sarebbero, a mio avviso, di grande importanza, anche perché le risorse che investiamo per le agenzie dell'ONU sono cospicue. Molte di queste informazioni non arrivano ai cittadini; si pensa sempre che la maggioranza dei soldi spesi se ne vada in stipendi. In realtà, ho potuto apprezzare e toccare con mano il valore molto alto di alcune delle azioni messe in campo dalle agenzie delle Nazioni Unite, laddove considero altre di minor importanza.

Questo è ciò che volevo dire ad integrazione di quanto affermato dal presidente Andreotti. Una discussione sulle agenzie dell'ONU sarebbe interessante, naturalmente per chi non conosce l'arcipelago delle Nazioni Unite; non è certamente il caso dei colleghi che sono stati responsabili di Dicastero.

MARTONE (RC-SE). Signor Presidente, la ringrazio per aver stimolato – invitando il sottosegretario Craxi – una discussione che a mio parere è molto importante. Vorrei affrontare una serie di punti, partendo dalla questione che stiamo esaminando ora, riguardante l'approccio nei confronti dell'ONU – che, a mio parere, va modificato – e che fino ad oggi ha sempre enfatizzato i temi connessi al Consiglio di sicurezza.

Sono convinto che la riforma dell'ONU debba passare attraverso la valorizzazione di aspetti più concreti e pragmatici, di ciò che l'Organizzazione può fare nei vari campi d'azione. Sono rimasto toccato dall'assenza nella relazione del Sottosegretario di alcune tematiche cruciali anche per la sicurezza: la tutela ambientale, il cambiamento climatico, la lotta alla povertà e il disarmo. Si tratta di questioni sulle quali l'ONU potrebbe giocare un ruolo di eccellenza. Sono convinto che passare oggi attraverso la riforma significhi anche valorizzare gli aspetti più operativi. Lo sosteneva qualche anno fa Eveline Herfkens, coordinatrice esecutiva del Segretario generale delle Nazioni Unite sugli «Obiettivi di sviluppo del millennio», in un momento in cui la comunità internazionale era bloccata nella diatriba sulla riforma del Consiglio di

sicurezza, mentre le parti più operative e pragmatiche dell'ONU languivano per mancanza di fondi o di riconoscimento da parte della stessa comunità internazionale. Quindi, ritengo che si debba continuare a considerare il Consiglio di sicurezza come un argomento importante, ma non centrale. Sarebbe utile individuare le modalità per diluire il monopolio del Consiglio di sicurezza e restituire invece all'Assemblea generale un ruolo più rilevante per quanto riguarda le questioni della sicurezza globale.

Mi interesserebbe comprendere anche quale sia lo stato dell'arte della discussione, in sede ONU, sul possibile accorpamento di alcune strutture. Se non sbaglio, era in esame l'ipotesi di accorpare UNDP, UNCTAD e UNEP in un'unica grande agenzia che si occupi di ambiente e sviluppo; penso che ciò possa costituire anche un efficace contrappeso all'Organizzazione mondiale del commercio e alle istituzioni finanziarie internazionali. A che punto è questa discussione? Volendovi rappresentare un caso attuale, condivido la preoccupazione di molti sulla scelta di Ban Ki-moon di accorpare tutto il dipartimento del disarmo nell'ambito più ampio dell'Ufficio per le politiche generali, dietro richiesta – credo – degli Stati Uniti. A mio parere, è una decisione che va a discapito del ruolo centrale che l'ONU può avere nei confronti del disarmo e della non proliferazione nucleare.

Un'altra domanda sulla medesima questione: che ne è stato del progetto sulla costituzione di un Consiglio di sicurezza economico e sociale? Non ho seguito la discussione degli ultimi mesi, ma mi sembra che si sia optato per un approccio incrementale, cioè per un rafforzamento progressivo delle competenze dell'ECOSOC per arrivare, al limite, a un identico obiettivo: garantire maggior coerenza tra l'operato delle agenzie e le istituzioni finanziarie internazionali, ottemperando a uno dei mandati della Carta istitutiva dell'ONU. Vorrei sapere dunque a che punto siamo su tale argomento.

Le chiedo inoltre che cosa intende fare l'Italia per rafforzare il ruolo della Conferenza ONU sul disarmo, anche in vista dell'imminente inizio del processo di revisione del Trattato di non proliferazione nucleare che sarà all'ordine dei lavori proprio nel maggio di quest'anno.

Una questione che ho tenuta per ultima, ma che certo non è meno importante, riguarda il Consiglio dei diritti umani. Ritengo importante garantire la maggiore partecipazione possibile degli Stati. C'è invece chi, e mi riferisco soprattutto all'allora ambasciatore USA presso le Nazioni Unite Bolton, avrebbe voluto che il Consiglio di sicurezza fosse appannaggio delle sole cosiddette democrazie occidentali, usandolo così come mezzo per costituire la *community of democracies*. Credo invece sia importante che, in un ambito multilaterale, ci possa essere spazio per tutti gli Stati, con delle regole chiare e certe che non portino, come giustamente ha sottolineato il

sottosegretario Craxi, alla politicizzazione di quell'ambito, ma alla creazione di un luogo di coinvolgimento costruttivo di tutti i paesi.

Per concludere sto constatando come, nel momento attuale, la politica internazionale non sia più monopolio degli Stati. L'ONU ha fatto dei passi in avanti al riguardo: ad esempio ha riconosciuto, nel bene e nel male, il ruolo delle imprese private nel programma d'azione *Global compact*. Mi sembra che sia invece un po' indietro nel riconoscimento del ruolo dei Parlamenti, della società civile transnazionale e delle amministrazioni locali. Chiedo dunque al signor Sottosegretario se, a suo parere, l'Italia può svolgere un ruolo nella democratizzazione della *governance* globale.

PRESIDENTE. Sugli aspetti della riorganizzazione del Segretariato delle Nazioni Unite e delle agenzie che non ne fanno parte – come l'OMS, l'UNESCO e la FAO – si era soffermato in grande dettaglio Kemal Dervis, amministratore dell'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo) nell'audizione tenuta in questa Commissione il 18 ottobre 2006. Il contenuto di quell'audizione corrisponde in parte ai *desiderata* di riagggregazione, dopo l'eccessiva frammentazione che si è verificata. Ad esempio, del settore agricolo inizialmente si occupava soltanto la FAO, poi si sono aggiunti l'IFAD (Fondo internazionale per lo sviluppo dell'agricoltura) e il PAM (Programma alimentare mondiale). Quanto al tema della riorganizzazione, nell'audizione di Dervis troviamo alcune risposte ai quesiti posti e che potrebbero essere nuovamente ripresi, per ulteriori sviluppi, nell'incontro che avremo con la presidente Al Khalifa, il 27 febbraio.

MANTICA (AN). Ho opinioni molto diverse da quelle emerse in questa Commissione e più vicine a quelle del presidente Andreotti. Preferirei espungere il problema delle agenzie dell'ONU, su cui credo occorrerà svolgere apposite audizioni. In proposito le chiedo, Presidente, di programmare un incontro con la vice ministro Sentinelli che mi pare sia titolare della delega in materia, visto che su questo argomento si registrano opinioni profondamente discordanti.

L'ultimo atto del Governo Berlusconi fu quello di dimezzare i contributi alle agenzie dell'ONU. Fu una provocazione su cui sono disposto a tornare: esse hanno un costo fisso che supera tutte le altre agenzie operanti. Si dovrebbe però considerare come sono accolte in giro per il mondo ed esaminare le strutture che posseggono, che sono assolutamente incompatibili con l'azione che svolgono. Vi prego di visitare la sede ONU a Nairobi, con i campi da tennis e le piscine olimpioniche dei funzionari delle Nazioni Unite. Ritengo inoltre assolutamente insopportabile per qualsiasi Governo la mancata rendicontazione contabile delle spese sostenute dalle agenzie: si pretende cioè che i Governi versino il loro contributo, ma non si invia mai il rendiconto di come sono stati spesi i soldi del

paese donatore. Credo che su questo tema dobbiamo confrontarci.

Di cadute di stile, inoltre, tali agenzie ne hanno avuto molte: voglio solo ricordare che l'UNHCR tre mesi prima dell'ultima guerra in Iraq ha raccolto in giro per il mondo alcuni milioni di dollari sulla base di uno studio scientifico che prevedeva un milione e mezzo di profughi dall'Iraq. Mi risulta che abbia costruito un campo di accoglienza in Giordania per 200.000 profughi, che ne ha invece ospitati pochissimi. Siamo arrivati a creare un meccanismo di produzione di bisogni che non sono reali ma costituiscono solo la ragione di esistere di alcune agenzie. Certo, non si può fare di ogni erba un fascio e non si può formulare una condanna generale delle agenzie, ma credo che occorra avere un certo spirito critico nella valutazione dei loro risultati effettivi: su questo do ragione al presidente Andreotti.

A questo proposito ricordo che l'Italia ha vissuto – va detto con chiarezza altrimenti rischiamo di non intenderci – un momento molto particolare negli anni 1993 e 1994, quando arrivarono al Ministero degli affari esteri ben 165 comunicazioni giudiziarie. Era un momento difficile e c'è stata una risposta assolutamente legittima e comprensibile. Si pensò che, dando 5 milioni di dollari alla FAO o 6 milioni di dollari all'UNICEF, nessuno avrebbe potuto contestare il fatto di aver dato denaro ad un'agenzia importante dell'ONU e così si sarebbero creati meno problemi rispetto ad altre decisioni più autonome che si sarebbero potute prendere. Da qui la famosa discussione sul multilateralismo o bilateralismo. Siamo dunque tra i più grande donatori alle agenzie proprio per una scelta formulata molti anni fa.

Vorrei dunque pregarla, signor Presidente, di far svolgere le audizioni previste sul tema delle agenzie, ma anche di dedicare preliminarmente uno scambio di vedute con chi possiede informazioni in merito, perché è giusto che ognuno di noi si faccia un'idea prima di arrivare ad un confronto. È ovvio che, ad esempio, Diouf tenterà di presentare il suo «prodotto» nella maniera migliore possibile.

Parlando della riforma dell'ONU, giustamente è stato sottolineato che finiamo di parlare sempre della riforma del Consiglio di sicurezza dimenticando le tante altre questioni che riguardano le Nazioni Unite. Voglio parlare, con spirito molto sereno, del Segretariato generale e del suo *management*. L'Italia – non so cosa intenda fare l'attuale Governo, ma mi auguro che continui sulla strada tracciata – sul tema delle spese del Segretariato e del funzionamento delle sedi dell'ONU, escluse le agenzie, ha posto alcune domande che hanno un carattere politico e che in qualche modo sono utili per capire quale sia il ruolo delle Nazioni Unite.

Ad esempio, quando si parla del popolo Saharawi, occorre sapere che proprio nel Saharawi c'è da 23 anni una missione

dell'ONU. Bisogna chiedersi allora per quanti secoli quella missione è destinata a rimanere attiva. Mi chiedo se l'ONU preveda una fine per quella missione o la consideri eterna. Allo stesso modo va notato che da cinque anni c'è una missione tra Eritrea ed Etiopia: sono stati definiti i confini e l'ONU non è intervenuto in tale definizione. L'Eritrea, per la prima volta nella storia, ha espulso nominativamente, indicandone la nazionalità, 58 funzionari dell'ONU che sono stati trasferiti ad Addis Abeba; ci sono però altri 4.500 uomini che si trovano ancora lì. Volendo possiamo discutere anche della missione dell'ONU in Congo.

DEL ROIO (RC-SE). E di Haiti.

MANTICA (AN). Certamente, l'elenco è enorme.

Uno dei problemi da porsi, quando si parla della riforma del Segretariato, è quello di fare in modo che l'ONU, per le sue attività, stabilisca delle missioni, ponendosi obiettivi per poi giungere alle conclusioni. L'ONU si sta allargando come un grande lenzuolo e si rischia, francamente, di perdere il senso di queste operazioni. Giustamente il Sottosegretario ha ricordato Timor Est e lo Sri Lanka, ma tengo ad osservare che l'ONU non può essere una coperta che va a tamponare situazioni senza mai dare un risultato. Si può certo anche fallire politicamente (senza che per questo non si creda più nell'ONU), ma occorre almeno garantire una certa trasparenza nei rapporti. Francamente, devo infatti riconoscere che, alla luce di queste valutazioni, molte delle spese dell'ONU appaiono per lo meno discutibili. In più, in relazione all'attività dell'ONU, sono stati sollevati dei problemi di grande rilevanza giuridica internazionale.

Passando al tema della tutela dei diritti umani, ritengo sia giusto non parlare di politicizzazione, ma voglio ricordare che l'ultimo Presidente della Commissione dei diritti umani era della Libia. È vero che tale circostanza rientrava nelle procedure ONU sulle scadenze e sulle rotazioni, però non si può nemmeno far finta di non capire che un organismo che dovrebbe difendere i diritti umani non può avere ai suoi vertici rappresentanti di Stati che notoriamente non rispettano i diritti umani. Non sono favorevole al cosiddetto *club* delle democrazie, ma questo organismo, che adesso è stato modificato, nella sostanza non si capisce quali poteri avrà.

PRESIDENTE. Ora c'è un nuovo Consiglio.

MANTICA (AN). Lo strumento non è credibile nella misura in cui i rappresentanti sono noti per non rispettare i diritti umani. In conclusione, ritengo che in materia di diritti umani la strada da percorrere sia ancora molto lunga e che ci voglia grande impegno.

Per quanto riguarda la lotta al terrorismo, osservo che sussistono anzitutto delle difficoltà in ordine alla definizione di terrorismo. Hamas, ad esempio, che cos'è? Un'organizzazione terroristica o un'organizzazione che lotta per l'indipendenza

della Palestina? Potrebbero nascere tante altre organizzazioni simili ad Hamas. In proposito, la stessa Dichiarazione di settembre è molto generica e c'è uno scontro all'interno dei paesi della comunità internazionale su questa definizione.

Un secondo problema attiene al diritto di intervento laddove esistano fenomeni di terrorismo. Tale diritto sovrverte infatti un accordo internazionale del 1648 – mi riferisco al Trattato di Westfalia – che sancisce il rispetto dei confini o degli interessi nazionali.

MARTONE (RC-SE). Già accade con la *responsibility pro tempore*

MANTICA (AN). Non dico di essere contrario, ma occorre riconoscere che su questo tema si apre all'interno dell'ONU un problema di grande rilevanza internazionale, che presuppone poi anche che ci siano gli strumenti, dal momento che bisogna stabilire chi interviene e come.

Passando al terzo argomento, per me fondamentale, credo che la questione del Consiglio di sicurezza sia di lana caprina in quanto tale organismo rappresenta i vincitori della Seconda guerra mondiale (ricordo, tra l'altro, la formula del «quattro più uno» perché la Francia – il presidente Andreotti lo potrà confermare – solo in un secondo tempo ha ottenuto il diritto di veto e il seggio permanente).

ANTONIONE (DC-PRI-IND-MPA). Anche la Cina è venuta dopo.

MANTICA (AN). Sì, ma la Cina era pur sempre la Repubblica di Cina.

Il problema è che nessuno di questi paesi rinuncerà mai al diritto di veto ed è quindi chiaro che l'allargamento sarà ad un ruolo di serie B, comunque diverso se il diritto di veto è di serie A.

Ritengo ci siano altre strutture dell'ONU sulle quali deve essere posta l'attenzione: ad esempio, l'ECOSOC – ne ha parlato il senatore Martone ed ha perfettamente ragione – per i paesi in via di sviluppo è quasi più importante del Consiglio di sicurezza perché attiene alla gestione di tutto un sistema di aiuti allo sviluppo. Noi avevamo sostenuto la tesi secondo cui i poteri dell'ECOSOC e il loro rapporto con l'Assemblea e il Consiglio di sicurezza andrebbero ridefiniti rafforzandoli fortemente, con la delega da parte del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea di quasi tutto ciò che riguarda la problematica dello sviluppo.

Quanto ai poteri dell'Assemblea, il problema a mio parere è che un'assemblea così composita ha chiaramente un potere piuttosto relativo. Il ragionamento è così difficile che ricordo ci fu un momento nel quale molti paesi suggerirono che le decisioni prese dall'Assemblea con la maggioranza dei quattro quinti degli aventi diritto al voto non potessero essere modificate nel Consiglio di sicurezza. Ritengo che questa proposta sia assolutamente ragionevole vista la consistenza della maggioranza richiamata ma in questo caso vi sarebbe il *quorum*

per chiedere la cancellazione dello Stato di Israele.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Mantica, per queste pertinenti osservazioni.

ANTONIONE (*DC-PRI-IND-MPA*). Cercherò di essere breve e di non riprendere alcune questioni già svolte, sulle quali concordo. Peraltro nell'elenco citato dal collega Mantica non è stata citata, per esempio, Cipro. La missione ONU a Cipro risale al 1974; Cipro è già membro dell'Unione europea, la Turchia ha iniziato i negoziati di integrazione e francamente il fatto che ci sia una missione ONU all'interno dell'Unione europea è un pochino contraddittorio.

Quanto alla questione della riforma del Consiglio di sicurezza, ricordo che quando abbiamo avuto responsabilità di Governo – il collega Mantica lo ricorda bene – ci siamo resi conto della straordinarietà, dal punto di vista economico, dello sforzo compiuto, in particolare dal Giappone, per cercare di avere il consenso dei membri delle Nazioni Unite in ordine alla candidatura ad un seggio permanente. Alcuni miliardi di dollari furono utilizzati per sostenere la campagna di promozione del Giappone all'interno del Consiglio di sicurezza, fatta a tappeto in tutto il mondo. Sono dell'avviso che, per tutta una serie di ragioni, è improbabile che questa riforma possa trovare un compimento in tempi brevi, ma credo sia sbagliato pensare che il Giappone e altri agguerriti concorrenti decidano di non ripercorre più questa strada. Pertanto, piuttosto che ritrovarci un'altra volta a rincorrere, con grande difficoltà, una situazione in salita (è stato detto anche che, tutto sommato, non vi erano neanche le risorse sufficienti per poter competere), ci potrebbe forse aiutare compiere un ragionamento sul piano politico. Tale ragionamento è essenzialmente quello che avevamo seguito nel sostenere, soprattutto in ambito comunitario, quale doveva essere l'atteggiamento dei paesi europei. Ricordo che l'elemento di fondo era dato da vari fatti concreti: è stata convocata la Convenzione europea, è stata fatta la Conferenza intergovernativa, è stato stipulato il Trattato di Roma in occasione del quale si erano costituiti un nuovo modo e nuove regole che avevano come obiettivo ambizioso quello di poter esprimere un'unica politica estera da parte dell'Unione europea. Quella era l'occasione giusta e oggi, che siamo membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, è forse un'occasione ancora migliore per riproporre tale questione, riaprendo il dibattito all'interno dell'Unione europea. È del tutto evidente che paesi come la Francia, il Regno Unito e, probabilmente, la Germania, non avranno alcun interesse a ridiscutere la questione, ma credo che potremmo trovare molti alleati se la nostra tesi è quella di far sì che all'interno del Consiglio di sicurezza ci sia un'unica voce dell'Unione europea, piuttosto che la voce della Francia e la voce del Regno Unito. Una battaglia preventiva sul piano politico di questo tipo potrebbe forse evitare al nostro Paese di trovarsi spiazzato quando ci sarà

– e io penso che accadrà certamente – una ripresa dell'attività del Giappone, probabilmente anche del Brasile, e di tutti gli altri paesi che ambiscono a far parte in via permanente del Consiglio di sicurezza.

PIANETTA (FI). Ho apprezzato l'intervento del sottosegretario Craxi soprattutto quando ha sottolineato l'impegno negli anni in questa vocazione multilaterale. Vorrei domandare al Sottosegretario che cosa pensa possa fare di più l'Italia in ragione del fatto che appartiene al Consiglio di sicurezza per questo biennio. Indubbiamente c'era stata una grande aspettativa per quanto riguarda la riforma dell'ONU (penso alla proposta del Panel per quanto riguarda la riforma), cui hanno fatto seguito alcune delusioni o comunque delle forme di insoddisfazione. Basti pensare, ad esempio, all'incompiutezza degli aspetti collegati all'ECOSOC, allo sviluppo, alla stessa definizione operativa di terrorismo e a tutto quanto è stato oggetto di approfondimenti. Penso, poi, alla stessa realizzazione del Consiglio dei diritti umani con tutti i suoi chiaroscuri e anche alla Commissione per il consolidamento della pace. Si tratta di elementi tutti importanti che costituiscono senz'altro dei passi in avanti, ma – ripeto – l'aspettativa è stata, se non delusa, comunque ridimensionata.

La domanda allora è: che cosa possiamo fare noi in ragione di questa aspettativa? Possiamo contribuire un po' di più? Ricordo che, in fin dei conti, siamo un Paese importante, se non altro per la presenza di nostri uomini in giro per il mondo e per una posizione abbastanza consistente di contributori delle Nazioni Unite.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Craxi per l'esposizione e i senatori intervenuti nel dibattito.

Tenuto conto della complessità delle questioni sollevate e dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, ritengo sia opportuno rinviare la replica del sottosegretario Craxi ad una successiva data da determinarsi, ma comunque precedente al 27 febbraio, giorno in cui è previsto l'intervento della presidente Al Khalifa. Il Sottosegretario avrà così modo di integrare l'esposizione già svolta alla luce delle richieste di chiarimenti e delle considerazioni emerse nel dibattito, riguardanti, in particolare, il ruolo delle agenzie e l'atteggiamento dell'Italia in ordine alla riorganizzazione del sistema delle Nazioni Unite stesse.

Rinvio pertanto il seguito dell'audizione odierna e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti