

XIV legislatura

**IL VERTICE MONDIALE DI NEW  
YORK E LA RIFORMA DELLE  
NAZIONI UNITE**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*Ottobre 2005*

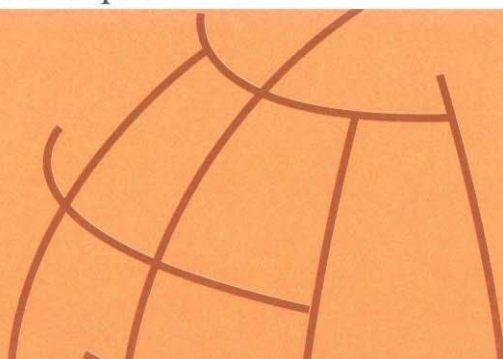


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XIV legislatura

**IL VERTICE MONDIALE DI NEW  
YORK E LA RIFORMA DELLE  
NAZIONI UNITE**

*A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*Ottobre 2005*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

**Ufficio ricerche nel settore della politica  
estera e di difesa**

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Luca Borsi

\_3538

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi  
Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Alessandra Lai

\_2969

**IL VERTICE MONDIALE DI NEW YORK E LA RIFORMA  
DELLE NAZIONI UNITE**

a cura di Raffaello Matarazzo e Natalino Ronzitti



# IL VERTICE MONDIALE DI NEW YORK E LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE

## Sommario

di *Raffaello Matarazzo*

Il vertice delle Nazioni Unite svoltosi a New York dal 14 al 16 settembre in occasione del sessantesimo anniversario dell'organizzazione ha dato risultati inferiori alle aspettative. Fra i paesi membri si sono registrate divisioni su gran parte dei problemi in discussione, e ciò ha impedito al progetto di riforma ad ampio spettro prospettato dal segretario generale Kofi Annan di vedere la luce.

Nonostante il vertice non sia riuscito ad affrontare efficacemente la crisi di credibilità di cui l'organizzazione soffre ormai da anni, l'Onu si è confermata come il fondamentale – se non l'unico – forum mondiale dove i rappresentanti di tutti i popoli ed i governi del mondo discutono i principali problemi dell'agenda internazionale. Non è poco, considerato che sono sorti negli ultimi anni gruppi e movimenti che contestano apertamente la legittimità dell'Onu e vorrebbero sostituirla con altre forme di organizzazione. Resta il fatto che inefficienze burocratiche e meccanismi decisionali macchinosi continuano ad indebolire la capacità di intervento dell'Onu, compromettendone l'immagine. Da questo punto di vista il vertice ha prodotto risultati, nel complesso, piuttosto modesti.

Nessun accordo è stato raggiunto, in particolare, sulla riforma del Consiglio di Sicurezza (CS), uno dei temi più spinosi, che nel corso dell'estate era stato oggetto di un'accesa battaglia diplomatica.

Pur godendo di un ampio consenso all'interno dell'Assemblea generale, la proposta di riforma del CS avanzata dai paesi del cosiddetto G4 (Brasile, Germania, Giappone e India), che ambiscono a un seggio permanente, non ha raccolto il consenso necessario alla sua approvazione (i 2/3 dell'Assemblea Generale). I paesi membri dell'Unione Africana (Ua) hanno presentato una proposta di riforma simile a quella del G4, ma contrasti interni sui paesi del continente cui assegnare il seggio permanente hanno impedito un accordo dell'Ua con il G4.

Per evitare che lo stallo sul tema del CS compromettesse gli esiti del vertice di settembre, a metà agosto il segretario generale Kofi Annan lo ha stralciato dalle priorità in discussione, invitando i paesi membri a trovare una soluzione definitiva entro dicembre 2005. La questione dovrebbe tornare all'ordine del giorno dell'Assemblea generale già a novembre, quando si prevede che il G4 presenterà una nuova proposta di riforma probabilmente più aperta alle istanze dei paesi africani. Il 31 ottobre si svolgerà un nuovo vertice dell'Unione Africana dedicato alla risoluzione di questo nodo. L'Italia, da sempre contraria a un aumento dei seggi permanenti in seno al Consiglio di Sicurezza, aveva cercato nei mesi scorsi di promuovere, con l'iniziativa *Uniting for Consensus*, un'idea più aperta e flessibile dell'allargamento del Consiglio. Gli ultimi sviluppi indicano però che la nostra diplomazia si troverà ad affrontare nelle prossime settimane una difficile battaglia all'interno dell'Assemblea Generale.

Il documento approvato al termine del vertice di New York, più che una vera e propria piattaforma per la riforma dell'Onu, è in realtà un programma di azione cui i

paesi membri dovrebbero ispirarsi in futuro. Poche sono le modifiche proposte che necessitano una revisione formale della Carta: per l'entrata in vigore della maggior parte di esse è sufficiente una procedura interna (attraverso le risoluzioni dell'Assemblea generale) che non richiede la successiva ratifica degli Stati membri.

Una prima novità contenuta nel documento è la decisione di istituire una Commissione per il consolidamento della pace, che fungerà da organo intergovernativo di carattere consultivo con il compito di promuovere i processi di transizione e la ricostruzione post-conflitto nei paesi che siano stati sconvolti da guerre o conflitti interni.

Non meno importante è stato il raggiungimento di un accordo per l'istituzione di un Consiglio per i diritti umani – entro il prossimo anno - in sostituzione della screditata Commissione per i diritti umani.

Rilevante è stata anche l'accettazione da parte di tutti i governi di una “responsabilità collettiva internazionale di proteggere” le popolazioni da genocidi, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità.

Nonostante la grande attenzione dedicata dalle delegazioni nazionali al terrorismo internazionale, è invece mancato un accordo sulla Convenzione globale contro il terrorismo a causa soprattutto – ma non solo – delle divisioni registratesi sulla definizione di terrorismo internazionale.

Sono stati infine riaffermati gli impegni in materia di aiuto allo sviluppo anche se in una forma più annacquata rispetto a precedenti versioni del documento. Su almeno un punto però, la sostenibilità ambientale dello sviluppo, sono stati fatti ulteriori progressi.

In conclusione, sebbene il vertice non abbia costituito quel trampolino di lancio per la grande riforma delle Nazioni Unite che aveva auspicato Kofi Annan, non si può dire che esso sia stato un fallimento, poiché passi avanti, ancorché timidi, sono stati compiuti in diversi settori. L'ambiziosa agenda politica proposta dal segretario generale ha probabilmente generato aspettative eccessive, che inevitabilmente sono andate deluse. Inoltre, il clima politico internazionale e gli orientamenti di politica estera di alcuni paesi (segnatamente gli Stati Uniti) non hanno giocato a favore della maturazione di accordi. La presentazione, alla vigilia del vertice, di 750 emendamenti al testo finale da parte dell'ambasciatore americano John Bolton ha contribuito non poco a alimentare i contrasti già esistenti. Forse ha anche nuociuto, come hanno sottolineato dal canto loro gli americani, l'insistenza con cui Kofi Annan ha riproposto il tema dell'allargamento del Consiglio di Sicurezza, su cui non potevano che emergere profonde divisioni, le quali poi, a loro volta, si sono riverberate negativamente sul clima generale del vertice.

## INDICE

**Sommario**, di *Raffaello Matarazzo*

### **Parte prima**

Principi fondamentali, pace e sicurezza collettiva, diritti dell'uomo e istituzioni, di *Natalino Ronzitti*

1. Introduzione
2. I valori e i principi
3. Il divieto dell'uso della forza
4. Il terrorismo internazionale
5. *Peace-keeping* e *peace-enforcing*
6. I diritti dell'uomo e il Consiglio per i diritti umani
7. La responsabilità di proteggere
8. Gli organi principali delle Nazioni Unite
9. Conclusioni

### **Parte seconda**

Gli aiuti allo sviluppo, di *Raffaello Matarazzo*

1. Le valutazioni del Segretario Generale sullo stato di attuazione degli Obiettivi del Millennio
2. Il documento finale del vertice





## **Parte prima**

### **Principi fondamentali, pace e sicurezza collettiva, diritti dell'uomo e istituzioni**

*di Natalino Ronzitti*

#### **1. Introduzione**

Il 14-16 settembre 2005 ha avuto luogo a New York, presso le Nazioni Unite, un summit mondiale per la riforma dell'Onu. Sotto il profilo formale si è trattato dell'apertura solenne della 60esima sessione dell'Assemblea generale. La novità è consistita nella riunione di circa 147 capi di Stato o di governo, in rappresentanza dei rispettivi Stati, oltre ai rappresentanti degli altri Stati partecipanti (le Nazioni Unite contano oggi 191 membri). È stato adottato un documento, che è una risoluzione dell'Assemblea generale e, in quanto tale, non vincolante e non produttiva di alcuna revisione della Carta delle Nazioni Unite.

Il documento adottato al summit fa seguito a due precedenti rapporti, che hanno tracciato la strada per pervenire alla sua adozione. Il primo, che è un rapporto di una commissione di esperti incaricata dal segretario generale delle Nazioni Unite di preparare uno studio sulla riforma delle Nazioni Unite, è stato trasmesso al segretario generale il 1° dicembre 2004 (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*). Il secondo, che è un rapporto preparato dal segretario generale, è stato preparato per essere sottoposto all'attenzione del vertice di settembre (*In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*).

In realtà, subito dopo la conclusione del rapporto del segretario generale, il presidente dell'Assemblea generale ha iniziato le consultazioni tra le delegazioni, in modo da poter pervenire all'appuntamento di settembre, con un documento che potesse essere adottato per consensus. L'iniziativa è stata coronata da successo, ma il documento adottato, essendo un documento 'negoziato', si discosta, spesso in modo significativo, dai precedenti rapporti. Ciò è facilmente spiegabile. Il valore del documento del summit consiste nel fatto che esso è il frutto della volontà degli Stati e non semplicemente uno studio teorico, sia pure frutto del lavoro di eminenti personalità, oppure la visione del segretario generale, che inevitabilmente non può rispecchiare fedelmente le opinioni degli Stati.

Nell'esaminare il documento del summit, occorre tener conto anche di due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, che sono state adottate il 14 settembre 2005: la risoluzione 1624-2005 sul problema del terrorismo e la risoluzione 1625-2005, sulle azioni da intraprendere a tutela della sicurezza internazionale.

#### **2. I valori e i principi**

Il documento del summit si apre con una statuizione di "valori e principi", che dovranno guidare l'azione degli Stati membri dell'Onu. Ad essi sono dedicati 16 paragrafi e si tratta di una tecnica redazionale completamente nuova rispetto ai due documenti che lo precedono, ma che ricalca precedenti risoluzioni dell'Assemblea generale, come quella dedicata alle relazioni amichevoli (ris. 2625-1970). Taluni dei valori e principi sono da evidenziare, poiché riaffermano l'importanza dell'organizzazione mondiale, a scapito di dottrine che vorrebbero la nascita di

organizzazione alternative o la consacrazione di un diritto che formalizzasse l'unilateralismo e l'egemonia dell'unica superpotenza rimasta.

I capi di Stato e di governo ribadiscono la loro fiducia nelle Nazioni Unite e il loro impegno a rispettare i principi e i fini della Carta e il diritto internazionale, dichiarandosi determinati a promuoverne il rispetto.

Vengono riaffermati i principi della Carta, quali il divieto dell'uso della forza, la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, la non ingerenza negli affari interni e il rispetto dei diritti dell'uomo. Particolare enfasi è dato al principio di autodeterminazione dei popoli, che viene qualificato con riferimento ai "popoli sotto dominazione coloniale e occupazione straniera". Una innovazione rispetto al principio di autodeterminazione, di cui all'art. 1, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite, ma in linea con la prassi successiva e le risoluzioni anticolonialiste delle Nazioni Unite. La qualificazione del principio di autodeterminazione nei termini sopra detti ha poco senso ora che il colonialismo è finito, come attesta la volontà di abrogare il capitolo XIII della Carta relativo ai territori sotto amministrazione fiduciaria (par. 176 della Dichiarazione). La dizione "territori sotto occupazione straniera" può essere letta come un riferimento ai territori palestinesi sotto occupazione israeliana.

Di rilievo è anche la riaffermazione, nel par. 6 della Dichiarazione, della "vitale importanza di un effettivo sistema multilaterale" e al "ruolo centrale" delle Nazioni Unite.

L'interdipendenza tra pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani è posta alla base della sicurezza collettiva e del benessere. Gli elementi della triade sono interconnessi e si rafforzano a vicenda.

Viene inoltre riaffermata l'universalità, indivisibilità, interdipendenza e interconnessione di "tutti" i diritti umani. Ciò significa che i diritti civili, politici, economici e culturali devono essere egualmente protetti e non è possibile fare una distinzione in base alla loro importanza.

L'impegno consiste nel creare un mondo pacifico, prospero e democratico, mediante un'azione multilaterale che assicuri:

- sviluppo,
- pace e sicurezza collettiva,
- diritti dell'uomo e Stato di diritto,
- rafforzamento delle Nazioni Unite.

### **3. Il divieto dell'uso della forza**

Uno dei compiti principali delle Nazioni Unite consiste nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A questo fine, la Carta delle Nazioni Unite dispone di una serie di regole incardinate nel divieto della minaccia e dell'uso della forza, nell'adozione di misure collettive per far fronte all'aggressione, e nel consentire la legittima difesa individuale e collettiva fintantoché il Consiglio di sicurezza (CdS) non abbia intrapreso le misure a tutela della pace e della sicurezza internazionale.

Il sistema è stato più volte criticato come troppo restrittivo, non in grado di far fronte alle nuove minacce e quindi sono stati proposti correttivi, sia per aumentare i poteri del Consiglio di Sicurezza sia per allargare le ipotesi in cui agli Stati è consentito far ricorso alla forza armata. Tanto nel rapporto delle eminenti personalità quanto in quello del segretario generale, pur affermandosi che non si intendeva reinterpretare la Carta delle Nazioni Unite, si prendeva partito a favore della legittima difesa preventiva, nell'imminenza di un attacco armato, e veniva stabilito che il Consiglio di Sicurezza

poteva autorizzare l'uso della forza armata, qualora la minaccia fosse "latente", rappresentata, ad es., dal possesso ingiustificato delle armi di distruzione di massa. Pertanto, non veniva sposata la dottrina Bush della "guerra preventiva", ma essa veniva ricondotta nell'alveo delle Nazioni Unite, riconoscendo che esistevano casi, al di là di un'aggressione in atto, in cui il CdS avrebbe potuto autorizzare l'uso della forza.

Di fronte all'opposizione dei paesi del Terzo Mondo e di altri Stati, tali interpretazioni evolutive sono cadute. I capi di Stato e di governo "riaffermano che le disposizioni pertinenti della Carta sono sufficienti per coprire tutte le ipotesi di minacce alla pace e alla sicurezza". Viene riaffermata la competenza del CdS ad autorizzare azioni coercitive per il mantenimento della pace e sicurezza internazionale (par. 79), consacrando pertanto una prassi sviluppatasi dopo la fine della Guerra Fredda, secondo cui il CdS può autorizzare gli Stati ad intervenire nell'interesse della comunità internazionale. È inoltre ribadita la responsabilità principale del CdS nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Ciò è conforme alla Carta delle Nazioni Unite. La Dichiarazione prende solo "nota" del ruolo dell'Assemblea Generale in questo settore e si conforma pertanto ai precedenti documenti, che non riconoscevano un ruolo particolare all'Assemblea in materia.

#### **4. Il terrorismo internazionale**

Il summit, com'era comprensibile, ha prestato notevole attenzione al terrorismo, cui sono dedicati i parr. 81-91 della Dichiarazione. Di rilievo è che le misure prese per combattere il terrorismo internazionale siano conformi agli obblighi relativi ai diritti dell'uomo, al diritto dei rifugiati e al diritto internazionale umanitario. Questo è un punto importante, poiché le misure prese per combattere questo fenomeno criminale lasciano spesso a desiderare sotto questo profilo. La lotta al terrorismo non deve avvenire a scapito dello standard di civiltà cui siamo abituati, specialmente in Occidente.

La Dichiarazione prende atto degli sforzi effettuati per concludere una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale, attualmente all'esame della sesta commissione dell'Assemblea generale.

Uno dei nodi fondamentali è la **definizione di terrorismo internazionale**. Le tredici convenzioni contro il terrorismo internazionale finora concluse sono convenzioni settoriali, in quanto disciplinano aspetti particolari del fenomeno. La Dichiarazione si astiene dal dare una definizione generale di terrorismo, che invece compariva nel rapporto delle eminenti personalità. La Dichiarazione non si sofferma neppure, a differenza del rapporto, sulle cause del terrorismo. E si limita a raccomandare una pronta entrata in vigore della Convenzione per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, ultima delle tredici convenzioni settoriali finora adottate.

I problemi sul tappeto, tuttora irrisolti, rischiano di inficiare ogni sforzo volto a definire il terrorismo internazionale. Si tratta, per esempio, di stabilire se nella definizione debba rientrare anche il terrorismo di Stato, oltre al terrorismo di individui, se vadano inclusi anche gli atti compiuti dai combattenti per la libertà (movimenti di liberazione nazionale), se si debbano considerare i danni collaterali occasionati alla popolazione civile durante le operazioni militari ecc. Si tratta di problemi che si potrebbero risolvere a livello giuridico (ad es. un danno collaterale di cui sia responsabile l'esercito di uno Stato nel corso delle operazioni militari non è terrorismo se è proporzionale al vantaggio militare prefigurato), ma che diventano spesso insolubili a causa dei problemi politici che li sottendono.

Mentre la risoluzione 1540 (2004) aveva creato un quadro legislativo delle misure che gli Stati debbono adottare per combattere il terrorismo, la **risoluzione 1624** del Consiglio di Sicurezza del 14 settembre 2005 non aggiunge nuovi dettagli al quadro qui considerato. Si invitano gli Stati a proibire per legge l'istigazione al terrorismo, a non dare rifugio ai terroristi e a continuare il dialogo tra civiltà, religioni e culture e a prendere le misure necessarie per far fronte al terrorismo motivato dall'estremismo e dall'intolleranza. Anche la risoluzione precisa come gli Stati, nell'adottare le misure antiterrorismo, debbano rispettare i diritti dell'uomo, quelli dei rifugiati e il diritto internazionale umanitario. Ma le risposte al terrorismo restano confinate alle misure legislative, mentre sono necessarie azioni concrete, alla cui attuazione potrebbe essere di notevole contributo una collaborazione con le organizzazioni regionali.

### **5. *Peace-keeping e peace-enforcing***

La Dichiarazione si sofferma sul *peace-keeping* (interventi che non comportano l'uso della forza militare, tranne che in legittima difesa), mentre trascura quasi totalmente il *peace-enforcing* (le azioni coercitive contro uno Stato) e non dedica un capitolo al disarmo, al contrario di quanto avevano fatto il panel delle eminenti personalità e il rapporto del segretario generale. Il disarmo e le armi di distruzione di massa non sono neppure menzionati nella risoluzione 1625 votata dal Consiglio di Sicurezza il 14 settembre 2005, nonostante che la risoluzione si occupi ampiamente della prevenzione dei conflitti. Le azioni coercitive contro uno Stato (*peace-enforcing*), a parte quelle relative agli interventi umanitari, non sono adeguatamente trattate, così come non è trattata la tematica delle armi di distruzione di massa. Durante le consultazioni preparatorie della Dichiarazione non si è riusciti a trovare una piattaforma comune, su cui fondare un capitolo della Dichiarazione. I paesi non allineati hanno prospettato tesi irrealistiche, che non hanno certo favorito la ricerca di un'intesa.

Nel quadro del *peace-keeping* due temi emergono tra quelli considerati nella Dichiarazione: l'istituzione di un corpo di polizia permanente e l'istituzione di una Commissione per il consolidamento (o per la costruzione) della pace (*Peace-building Commission*).

L'esperienza recente delle missioni di *peace-keeping* ha dimostrato come sia necessario affiancare le unità di *peace-keeping* ("i caschi blu") con un corpo di polizia. La Dichiarazione accoglie la proposta di istituire un corpo di polizia permanente da affiancare alle forze di *peace-keeping*, che possa operare per missioni di pronto intervento.

Ma la vera novità è rappresentata dalla creazione di un nuovo organismo: la **Commissione per la costruzione della pace**.

Tale commissione era prevista anche nel rapporto del segretario generale. Ma mentre nel rapporto la commissione era configurata come un organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza, nella Dichiarazione la commissione diventa un organo sussidiario dell'Assemblea generale (ma i membri permanenti del CdS cercano di 'riappropriarsene' mediante una opportuna modulazione delle sue strutture). Ciò ne diluisce l'incisività, anche se si tratta di un organismo a composizione più democratica. Le sue competenze, inoltre, e anche qui è da registrare una marcata differenza con i precedenti documenti, sono consultive. Inoltre la commissione decide per consensus, un meccanismo per la presa della decisione spesso paralizzante.

La Dichiarazione è istitutiva della commissione, poiché la Dichiarazione è, sotto il profilo formale, una risoluzione dell'Assemblea generale e l'Assemblea ha il potere di creare organi sussidiari secondo l'art. 22 della Carta Onu. Formalmente, la commissione è quindi già nata e dovrà iniziare i suoi lavori entro il 31 dicembre 2005.

La commissione è un organo intergovernativo che si riunisce in varie configurazioni, secondo la regione in cui si trova ad operare. Oltre ai membri del comitato organizzativo, di cui si dirà, la commissione è composta dal paese in cui essa è chiamata ad operare, dai paesi della regione impegnati nell'opera di pacificazione e ricostruzione (*post-conflict peace-building*), dai maggiori paesi donatori e fornitori dei contingenti di *peace-keeping*, da rappresentanti delle Nazioni Unite e dalle istituzioni finanziarie operanti nella regione.

A causa della composizione a geometria variabile della commissione per la costruzione della pace, si è reso necessario creare un organismo permanente, cioè il comitato organizzativo, composto da membri del CdS, inclusi i membri permanenti, membri del Consiglio economico e sociale, eletti dai gruppi regionali, membri che contribuiscono con un finanziamento rilevante al bilancio delle Nazioni Unite, membri più prominenti dei paesi fornitori delle forze di *peace-keeping*.

Sotto il profilo del bilancio, la commissione dovrà interagire con le istituzioni finanziarie internazionali e potrà attingere a un fondo appositamente istituito e finanziato su base volontaria.

La commissione dovrà focalizzarsi sulla ricostruzione e il funzionamento delle istituzioni e dovrà dare raccomandazioni per migliorare il coordinamento di tutti gli attori impegnati sul campo.

In materia di *peace-keeping*, la Dichiarazione riconosce l'importanza delle organizzazioni regionali di cui al Capitolo VIII della Carta. La Nato non è menzionata, poiché essa non si considera un'organizzazione regionale nel quadro delle Nazioni Unite. È invece menzionata l'Unione Europea (par. 93), come già faceva il rapporto del panel di eminenti personalità, e viene auspicata una rapida messa in opera delle capacità operative dell'Unione Africana, vista l'importanza che il *peace-keeping* ha per l'Africa. La Dichiarazione propone che le capacità militari delle organizzazioni regionali nel campo della prevenzione dei conflitti armati e del *peace-keeping* siano messe a disposizione delle Nazioni Unite, nel quadro del sistema di accordi per la fornitura di contingenti militari. L'importanza delle organizzazioni regionali, e in particolare dell'Unione Africana, è riconosciuta dalla risoluzione 1625 sopra citata.

Nel quadro delle azioni coercitive, pur non comportanti l'uso della forza, sono da includere le **sanzioni**, cui la Dichiarazione dedica la propria attenzione, benché in maniera più succinta dei precedenti rapporti. Vengono richiamati i principi consueti, tra cui quello di bilanciare l'efficacia delle sanzioni con le conseguenze umanitarie sfavorevoli che esse producono nei confronti delle popolazioni e dei terzi Stati. È inoltre importante che venga ripreso il tema, già messo in luce dal panel delle personalità eminenti, di stabilire una procedura chiara e conforme ai principi di giustizia quando gli individui e le entità, diverse dagli Stati, siano oggetto di sanzioni. Contro questa categoria di sanzioni non esiste praticamente un rimedio giurisdizionale e la Dichiarazione raccomanda al Consiglio di Sicurezza di stabilire, con l'ausilio del Segretariato, una procedura in materia.

## 6. I diritti dell'uomo e il Consiglio per i diritti umani

Così come nei rapporti del panel di eminenti personalità e in quello del segretario generale, i diritti dell'uomo occupano un posto significativo nella Dichiarazione del vertice. La novità maggiore in materia è costituita dalla creazione di un **Consiglio dei diritti umani**.

I paragrafi dedicati al Consiglio dei diritti umani sono piuttosto laconici (parr. 157-160) e non lasciano ancora intravedere le sue linee organizzative.

Poiché non è stato raggiunto nessun consenso durante i lavori che hanno portato all'elaborazione della Dichiarazione, i capi di Stato e di governo hanno dovuto incaricare il presidente dell'Assemblea generale di condurre il negoziato (già iniziato), da concludere entro la fine della 60ma sessione dell'Assemblea generale (cioè entro il 31 agosto 2006), per stabilire mandato, modalità, funzionamento, ampiezza, composizione, *membership*, metodo di lavoro e procedura del consiglio. Praticamente...tutto! Si prescrive che il negoziato sia aperto, trasparente e totale.

È quindi tramontata l'idea del segretario generale di avere un Consiglio a composizione ristretta che facesse parte di una triade – Consiglio di Sicurezza, Consiglio dei diritti umani, Consiglio economico e sociale – che avrebbe dovuto costituire il nucleo essenziale dell'organizzazione, con competenze, rispettivamente, nel campo della pace e sicurezza internazionale, nelle questioni economiche e sociali e nei diritti umani. Anche la questione della procedura per l'elezione dei membri del Consiglio dei diritti umani, che secondo i due precedenti rapporti avrebbe dovuto aver luogo con una super-maggioranza di due terzi dei membri dell'Assemblea generale, non è stata fissata nella Dichiarazione, ma è rimandata ai negoziati che dovrà condurre il presidente dell'Assemblea generale.

Il Consiglio dei diritti umani dovrà occuparsi delle situazioni relative alla violazioni dei diritti umani, incluse quelle macroscopiche e sistematiche, e dovrà effettuare raccomandazioni. Non è però specificato il destinatario (o i destinatari) di tali raccomandazioni. Non è chiaro cioè se i destinatari saranno gli Stati responsabili di tali violazioni oppure gli organi delle Nazioni Unite, o ambedue.

Nel rapporto del segretario generale era prefigurata una stretta interconnessione tra Consiglio dei diritti umani e Consiglio di Sicurezza, in modo che fosse chiaro che una macroscopica violazione dei diritti umani costituiva una violazione della pace e della sicurezza internazionale e consentiva al Consiglio di Sicurezza di agire. Inoltre, non è dato sapere quale sarà il destino dell'attuale **Commissione dei diritti umani** nella riorganizzazione della struttura istituzionale delle Nazioni Unite. Nei precedenti rapporti, il Consiglio dei diritti umani era visto in alternativa alla commissione, che avrebbe dovuto essere abolita. Tra l'altro, la Commissione dei diritti dell'uomo è un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale, mentre secondo il rapporto del segretario generale, il Consiglio dei diritti umani sarebbe dovuto divenire o uno degli organi principali delle Nazioni Unite oppure un organo sussidiario dell'Assemblea generale. In ogni caso il suo standard sarebbe stato aumentato. Evidentemente si intende seguire un percorso pragmatico. Qualora il Consiglio dei diritti umani venga istituito, la Commissione per i diritti dell'uomo sarà abolita; altrimenti è destinata a sopravvivere.

Sempre sotto il profilo degli organismi che si occupano di diritti umani, è da sottolineare la volontà dei capi di Stato e di governo di rafforzare l'ufficio dell'**Alto commissario per i diritti umani** e di potenziarne il budget e le funzioni, auspicandone una stretta interrelazione con gli altri organismi delle Nazioni Unite, inclusi l'Assemblea generale, il Consiglio economico e sociale e il Consiglio di Sicurezza. Ma

non sono previsti un aumento dei poteri degli altri organismi che si occupano di diritti umani. Ad es., il Comitato dei diritti dell'uomo, organo di garanzia del Patto sui diritti civili e politici del 1966, non è neppure menzionato.

Per quanto riguarda le **minoranze**, esse non sono prese in considerazione come gruppo, titolari di diritti collettivi, ma si continua a parlare di "persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, religiose o linguistiche" (par. 130), titolari quindi di diritti individuali.

Piuttosto sono da sottolineare i paragrafi dedicati allo **Stato di diritto** e alla democrazia. Nel primo caso, è riconosciuto il ruolo della Corte internazionale di giustizia come organo giudicante e si invitano gli Stati ad accettarne la giurisdizione obbligatoria. Peccato che non è invece sottolineato il ruolo della corte come organo consultivo, quantunque la corte abbia reso pareri su questioni molto controverse, come quello sulla liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari (1996) o la costruzione del muro in Palestina da parte di Israele (2004). Inoltre, la Corte penale internazionale non è neppure fugacemente menzionata, quantunque ad essa fosse fatto riferimento nei precedenti rapporti.

Quanto alla **democrazia**, ne è sottolineato il valore universale, da fondare sulla libera espressione della volontà popolare. Per diffondere e rafforzare la democrazia, viene creato un Fondo della democrazia presso le Nazioni Unite, da alimentare con contributi volontari degli Stati membri.

## **7. La responsabilità di proteggere**

Come nei due precedenti rapporti, viene dedicata una specifica attenzione alla responsabilità di ogni Stato di proteggere la sua popolazione dal genocidio, la commissione di crimini di guerra, la pulizia etnica e i crimini contro l'umanità. Si tratta di questioni che ormai da tempo non rientrano più nel dominio riservato degli Stati e non può quindi essere invocato l'art. 2, par. 7, della Carta delle Nazioni Unite per evitare l'ingerenza dell'organizzazione. La "responsabilità di protezione" viene costruita come un dovere dello Stato nei confronti della comunità internazionale.

Ma come porre rimedio nel caso in cui si verifichi una catastrofe umanitaria? In primo luogo la Dichiarazione propone l'istituzione di meccanismi di preallarme per prevenire la commissione di gravi crimini. In secondo luogo si raccomanda l'uso di mezzi diplomatici e altri mezzi pacifici in armonia con i Capitoli VI e VIII della Carta. In terzo luogo, i capi di Stato e di governo si dichiarano preparati a intraprendere un'azione collettiva facendo ricorso al Capitolo VII della Carta, qualora i mezzi pacifici si rivelino inadeguati e le autorità nazionali vengano manifestamente meno al dovere di proteggere le loro popolazioni dal genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica e i crimini contro l'umanità.

Ricorso al Capitolo VII significa che può essere autorizzata un'azione armata contro il governo al potere nello Stato dove vengano commessi i crimini. Questo non è detto esplicitamente, come invece lo era nel rapporto del panel di eminenti personalità. Ma si induce dal tenore del passo rilevante della Dichiarazione (par. 139). È chiaro però che gli Stati non possono intervenire senza essere autorizzati dal Consiglio di Sicurezza. Sul punto la Dichiarazione si conforma a quanto già stabilito nei precedenti due rapporti. Questa considerazione è importante, poiché conferma la tesi secondo cui l'intervento d'umanità intrapreso dagli Stati, singolarmente o collettivamente, senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza è una violazione del diritto internazionale.



Il dovere di protezione dovrebbe comportare un'azione da parte dello Stato nazionale quando i propri cittadini all'estero siano maltrattati oppure siano in ostaggio di un gruppo terrorista e lo Stato territoriale non voglia o non sia in grado di intervenire. Questo punto non è trattato nella Dichiarazione, come del resto nei precedenti rapporti. Pertanto nessun chiarimento, in senso positivo o contrario, viene dato all'opinione secondo cui l'intervento a protezione dei cittadini all'estero è lecito.

Nel capitolo dedicato alla protezione della popolazione civile dal genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità non è dedicata nessuna considerazione alla repressione dei crimini internazionali e alla punizione dei responsabili. Questa è una grave lacuna, poiché la repressione dei crimini di una tale portata, che coinvolgono normalmente la responsabilità dei leader, è una *condicio sine qua non* per sradicare il genocidio e le altre infrazioni gravi. La giurisdizione penale dovrebbe costituire un deterrente. Senonché non solo la Corte penale internazionale non è menzionata, come si è detto, ma neppure la giurisdizione penale universale esercitata da tribunali interni. E ciò nonostante l'entrata in funzione della Corte penale internazionale, la presenza sulla scena internazionale di due tribunali internazionali ad hoc (quello per la ex Jugoslavia e quello per il Ruanda) e l'istituzione di numerosi tribunali internazionalizzati, come quelli per la Cambogia e la Sierra Leone.

## 8. Gli organi principali delle Nazioni Unite

La Dichiarazione, così come i due precedenti rapporti, si occupa degli organi delle Nazioni Unite. Del Consiglio dei diritti umani e della Commissione per la costruzione della pace è già stato detto nei precedenti paragrafi.

La questione più importante riguarda, naturalmente, la **riforma del Consiglio di Sicurezza**, che si trascina ormai dagli anni novanta. Si noti che la riforma del consiglio è accentrata quasi esclusivamente sulla *membership*: se il numero dei membri del consiglio debba essere aumentato; se l'aumento deve essere effettuato distinguendo tra membri permanenti e non permanenti; se i nuovi membri debbano avere il diritto di veto; se tale diritto deve essere attribuito a tutti i nuovi membri permanenti o solo ad alcuni di essi; se il potere di veto debba essere attribuito subito ai nuovi membri permanenti oppure a partire da una certa data; quale debba essere la provenienza geografica dei nuovi membri. Poco invece viene detto sulle funzioni del consiglio.

Il panel delle eminenti personalità non aveva trovato una soluzione unitaria ed era stato costretto a presentare due proposte alternative. Il panel era d'accordo nell'aumentare a 24 membri del consiglio, ma differiva quanto alla qualità della *membership*: la proposta A prevedeva che taluni dei nove nuovi membri fossero membri permanenti; mentre la proposta B non prevedeva l'aggiunta di nessun nuovo membro permanente, ma piuttosto una differenziazione nella durata della *membership*. Il segretario generale aveva fatto propria la proposta del panel. Ma appena la questione è stata portata in seno all'Assemblea generale il negoziato ha assunto una portata molto conflittuale, che ha impedito di trovare una soluzione.

Mentre il G4 (Brasile, Germania, Giappone e India, quattro paesi che aspirano a un seggio permanente) ha presentato un progetto di risoluzione volto ad aumentare a 25 i membri del Consiglio (sei nuovi membri permanenti – con possibile attribuzione del veto dopo un periodo di quindici anni – e quattro nuovi membri non permanenti), l'Unione Africana ha proposto di aumentare a 26 i membri del Consiglio, aggiungendo ai 15 attuali sei membri permanenti, con potere di veto, e cinque non permanenti. Al contrario l'Italia ha proposto, insieme ai paesi del gruppo Uniting for Consensus,

l'aumento di dieci nuovi membri, tutti non permanenti con un mandato di due anni e immediatamente rieleggibili. L'impasse che si è determinato ha impedito che le proposte formulate fossero oggetto di un voto.

La riforma del consiglio è quindi tramontata? I negoziati continuano. Nella loro Dichiarazione, i capi di Stato e di governo si proclamano a favore di una pronta riforma del consiglio, vista come un elemento essenziale della riforma complessiva delle Nazioni Unite. Un consiglio più rappresentativo, efficiente e trasparente – viene affermato – dovrebbe contribuire ad aumentarne l'efficacia e la legittimità e attuazione delle sue decisioni. Viene pertanto preso l'impegno a continuare i lavori per la riforma del consiglio e si dà mandato all'Assemblea generale di esaminare i progressi fatti entro la fine del 2005.

Connesso con il Consiglio di Sicurezza è il **Comitato di stato maggiore**, composto dai capi di stato maggiore dei membri permanenti del consiglio, che secondo l'art. 47 della Carta sarebbe stato responsabile, sotto l'autorità del consiglio, delle operazioni di *peace-enforcing*. La mancata attuazione delle disposizioni statutarie ha reso questo organismo privo di rilevanza. La Dichiarazione incarica il Consiglio di Sicurezza di esaminare composizione, mandato e metodi di lavoro del comitato (par. 178). La Dichiarazione pertanto si discosta dal rapporto del segretario generale, che semplicemente proponeva l'abolizione del Comitato di stato maggiore e l'abrogazione dell'art. 47 della Carta delle Nazioni Unite.

La Dichiarazione è piuttosto laconica sull'**Assemblea generale** e i capi di Stato e governo ne apprezzano i lavori, in particolare per quanto riguarda la codificazione del diritto internazionale. Ma non sono fatte considerazioni particolarmente incisive (o non lo sono affatto) per quanto riguarda i metodi di lavoro e la procedura di voto.

Per quanto riguarda il **Consiglio economico e sociale**, la Dichiarazione ne sottolinea le funzioni nel campo dello sviluppo e nel far fronte alle emergenze umanitarie.

La Dichiarazione si sofferma invece ampiamente sul **Segretariato**. Non poteva essere altrimenti, dopo che i recenti scandali ("*oil for food*", abusi sessuali del personale impegnato in operazioni di *peace-keeping* o operante presso lo stesso Segretariato) ne hanno sottolineato le debolezze, messe in rilievo nel rapporto Volker. La Dichiarazione sottolinea come il personale del Segretariato debba operare con integrità ed efficienza e rispondere della propria condotta, che deve essere informata a parametri etici. Sul punto la Dichiarazione è particolarmente insistente, proponendo che il segretario generale elabori un codice di condotta da applicare a tutto il personale delle Nazioni Unite. Poiché il personale del Segretariato è indipendente e non può ricevere istruzioni dagli Stati (art. 100 della Carta), il compito di una riforma interna spetta al segretario generale. Sintomatica è la proposta di sviluppare un meccanismo di valutazione dell'operato del Segretariato esterno alle Nazioni Unite. Il Segretariato dovrà migliorare la qualità della gestione e sviluppare adeguate regole deontologiche. Importante è anche l'auspicio che venga rafforzata la cooperazione tra Nazioni Unite e parlamenti nazionali e regionali.

Da sottolineare che la riforma della Carta delle Nazioni Unite, una volta approvata con una maggioranza di due terzi dei membri dell'Assemblea generale, dovrà essere sottoposta a ratifica da parte degli Stati membri, la cui costituzione normalmente prevede l'approvazione parlamentare prima di procedere al deposito della ratifica.

Da rilevare è anche la citazione delle organizzazioni non governative e il contributo che esse danno nel campo dei programmi dello sviluppo e dei diritti umani.

La Dichiarazione propone infine l'abrogazione di talune disposizioni della Carta, ormai perente. Vengono avanzate due proposte.

La prima riguarda l'abrogazione della clausola relativa agli "Stati nemici", contenuta nell'art. 107 (collocato tra le disposizioni transitorie e di sicurezza dello statuto), e i relativi riferimenti negli artt. 53 e 57 della Carta delle Nazioni Unite. Si tratta dei paesi che, come l'Italia, la Germania e il Giappone, durante la seconda guerra mondiale erano stati nemici dei firmatari della Carta delle Nazioni Unite, adottata nel 1945 a San Francisco. Tali disposizioni consentivano azioni nei confronti di questi Stati, che altrimenti sarebbero state vietate dalla Carta. Ma con l'ingresso di questi Stati nelle Nazioni Unite il principio di buona fede, alla cui luce dovevano essere interpretate le disposizioni citate, inibiva di prendere azioni del genere.

La seconda ha per oggetto il Capitolo XIII della Carta e i relativi riferimenti nel Capitolo XII. Il Capitolo XIII concerne l'**amministrazione fiduciaria**. Con il definitivo completamento della decolonizzazione l'istituto dell'amministrazione fiduciaria non ha più senso. I capi di Stato e di governo hanno saggiamente ritenuto di non riesumare l'istituto per applicarlo al *post-conflict peace-building* e alle amministrazioni internazionali di territori. Le amministrazioni internazionali odierne (Kosovo, Timor orientale prima di diventare Timor Leste) trovano la loro fonte in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza e nel consenso del sovrano territoriale che amministrava precedentemente il territorio.

## 9. Conclusioni

Un'attenta lettura della Dichiarazione uscita dal summit di New York induce a concludere che la Dichiarazione, più che essere una piattaforma per la riforma delle Nazioni Unite, è un documento cui le Nazioni Unite dovrebbero ispirarsi nella loro azione, senza richiedere una trasformazione dell'organizzazione. In verità poche sono le modifiche proposte, a parte quelle che richiedono l'abrogazione formale di disposizioni ormai perente. Talune delle modifiche proposte, o sul tappeto, necessitano una revisione formale della Carta; per altre, invece, è sufficiente una modifica endogena, che non necessita la messa in moto della procedura di emendamento e la successiva ratifica da parte degli Stati membri.

La riforma del Consiglio di Sicurezza, naturalmente, richiede una modifica della Carta, secondo la procedura di cui all'art. 108: approvazione dell'emendamento a maggioranza di due terzi dei membri dell'Assemblea generale e ratifica di due terzi dei membri delle Nazioni Unite, inclusi i cinque membri permanenti. La procedura richiede quindi un arco di tempo considerevole. Prima, gli Stati debbono trovare un accordo politico; poi l'accordo deve essere tradotto a livello formale. Infine, la ratifica da parte di un numero considerevole di Stati non sarà una impresa semplice. Senonché già il raggiungimento di un accordo a livello politico, tradotto in una risoluzione dell'Assemblea generale, non mancherà di produrre i suoi effetti, qualora passasse la proposta dell'aggiunta di nuovi membri permanenti e si formalizzassero i loro nomi. Anche l'abrogazione delle disposizioni della Carta, sopra citate, necessita una modifica formale: ma qui l'accordo politico non dovrebbe essere un problema.

Gli altri due organi proposti, Commissione per la costruzione della pace e Consiglio dei diritti umani, non necessitano un emendamento della Carta, trattandosi di organi sussidiari.

Come si è già notato, la Commissione per la costruzione della pace è già stata istituita dalla Dichiarazione e dovrà essere resa operativa entro breve tempo. La sua

natura di organo consultivo, alle ‘dipendenze’ dell’Assemblea generale e non del Consiglio di Sicurezza, ne inficia però l’incisività. Il Consiglio dei diritti umani deve ancora essere creato e le delegazioni sono già al lavoro. Anche in questo caso non è necessaria una modifica della Carta. Per una valutazione del nuovo organismo, che è stato declassato da organo principale a organo sussidiario, occorrerà però attendere la sua costituzione, che resta tutta da costruire, essendo le indicazioni della Dichiarazione piuttosto vaghe. Quello che è chiaro è che il consiglio avrà solo poteri di “raccomandazione” e resta ancora da specificare chi sarà il destinatario di tali raccomandazione e se il Consiglio dei diritti umani potrà interagire con il Consiglio di Sicurezza nell’ambito della *responsibility to protect*.

Anche la ristrutturazione del Segretariato non richiede nessun emendamento formale, ma solo la volontà politica di procedere ad una effettiva riforma eliminandone burocratizzazione ed elefantiasi e assicurando un’effettiva trasparenza delle gestione.

Due lacune sono da lamentare. La prima riguarda la mancata definizione del terrorismo internazionale, cui non supplisce la risoluzione 1624 del Consiglio di Sicurezza adottata il 14 settembre 2005. La questione è attualmente all’esame della sesta commissione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, che si sta occupando della Convenzione globale contro il terrorismo internazionale, i cui lavori si trascinano ormai da lungo tempo, e che sembra ormai vicina a coagulare un consensus sulla definizione del fenomeno (ma le sorprese non finiscono mai). La seconda, particolarmente grave, riguarda l’omissione di una sezione dedicata al disarmo e alla non proliferazione. Una vera iattura, specialmente dopo il fallimento della conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione nucleare (maggio 2005).

Per il resto la Dichiarazione, più che essere un testo volto a favorire la riforma della Carta delle Nazioni Unite, è un programma di azione. Occorrerà vedere se il programma verrà attuato e se le Nazioni Unite, come istituzione, possano contribuire a governare il sistema internazionale in alternativa all’unilateralismo o ad altri meccanismi, tipo *coalition of the willing*, con cui si intende supplire all’inefficienza dell’organizzazione mondiale.

In ogni caso, i due rapporti, preparati rispettivamente dal panel di alto livello e dal segretario generale, nonché la Dichiarazione uscita dal summit di New York hanno messo in moto una procedura, che avrà certamente un seguito come dimostrano i lavori attualmente in corso presso la sessione corrente dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite. Tra l’altro, il primo ministro svedese, Goran Persson, ha preso l’iniziativa di creare una rete di leader in favore della riforma delle Nazioni Unite.



## Parte seconda

### Gli aiuti allo sviluppo

di Raffaello Matarazzo

Il tema dello sviluppo ha occupato una parte rilevante del dibattito svoltosi al vertice di New York del 14-16 settembre ed è stato trattato diffusamente anche nel documento finale. In effetti, il vertice era stato originariamente pensato come un'occasione per valutare i progressi compiuti nell'attuazione degli "obiettivi di sviluppo del Millennio" solennemente stabiliti nella Dichiarazione del Millennio del 2000. Solo successivamente, eventi di carattere esterno (le divisioni politiche legate al conflitto in Iraq) ed interni (lo scandalo *oil for food*), hanno indotto il segretario generale Kofi Annan ad allargare il quadro del dibattito, promuovendo una riflessione più complessiva sulla riforma dell'organizzazione.

#### **1. Le valutazioni del Segretario Generale sullo stato di attuazione degli Obiettivi del Millennio**

Nel documento *In Larger Freedom* (marzo 2005) Kofi Annan ha presentato una panoramica generale sullo stato di avanzamento degli obiettivi di sviluppo del Millennio.

Secondo Annan, i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi non sono stati uniformi nelle diverse aree del mondo. I miglioramenti più significativi si sono compiuti in Asia orientale e meridionale dove, dal 1990 ad oggi, più di 200 milioni di persone sono uscite dallo stato di povertà. Ciò nonostante in Asia oltre 700 milioni di persone vivono ancora con meno di un dollaro al giorno – circa due terzi della quota complessiva di poveri del mondo.

Allo stesso tempo, ha rimarcato Annan, paesi emergenti ed in rapida crescita economica non stanno riuscendo a mantenere alcuni importanti impegni in materia, per esempio, di protezione ambientale e di riduzione del tasso di mortalità post-parto.

L'epicentro della crisi continua ad essere l'Africa sub-sahariana, che è in grave ritardo rispetto a quasi tutti gli obiettivi indicati. Nonostante alcuni importanti progressi a livello dei singoli paesi, infatti, l'Africa sub-sahariana continua ad essere afflitta da alti tassi di insicurezza alimentare, mortalità infantile e post-parto, un numero crescente di persone che vivono in condizioni di estrema povertà.

L'America latina, le economie in via di transizione, il Medio Oriente ed il Nord Africa, aree afflitte da crescenti disuguaglianze, hanno livelli più variegati, con progressi altalenanti, ma tendenze generali non in linea con il raggiungimento degli obiettivi entro la scadenza prefissata del 2015.

Annan ha sottolineato tuttavia che sebbene nell'Africa sub-sahariana e in Oceania i ritardi rispetto al raggiungimento degli obiettivi si registrino in tutti i settori, nelle altre aree del mondo sono stati compiuti progressi sensibili nella riduzione della fame, nell'estensione dell'accesso alle fonti di acqua potabile, e nell'innalzamento della scolarizzazione di base dei bambini.

Annan ha rilevato inoltre un generale declino del tasso di mortalità infantile, con lenti progressi in molte regioni del mondo ma anche aree – segnatamente in Asia centrale – in cui la mortalità infantile è invece in aumento. La mortalità post-parto rimane inaccettabilmente alta in tutte le aree del mondo in via di sviluppo, così come l'incidenza dell'Aids, della tubercolosi e della malaria. L'uguaglianza di genere rimane ancora un miraggio: nel 2005 nella maggior parte dei paesi non è stata raggiunta la parità dei livelli educativi. Il degrado ambientale è estremamente preoccupante in tutte le regioni in via di sviluppo<sup>1</sup>.

Alla luce di questa analisi Kofi Annan ha articolato una serie di proposte che in parte sono confluite, al termine di un serrato dibattito, nel documento finale approvato a New York.

## 2. Il documento finale del vertice

I negoziati sulla stesura del documento finale erano giunti a buon punto già all'inizio di agosto, quando il presidente dell'Assemblea generale, il gabonese Jean Ping, aveva presentato la terza versione del documento da sottoporre al vertice. Alla fine di agosto l'ambasciatore americano John Bolton ha però presentato ben 750 emendamenti al testo, di cui molti riguardanti proprio la parte relativa allo sviluppo. Sono così saltati i delicati equilibri raggiunti fino a quel momento. Paesi che avevano mantenuto posizioni più caute (come ad esempio Cuba, Venezuela, Pakistan ed Egitto) sono usciti allo scoperto, chiedendo ulteriori modifiche al documento. Per quanto riguarda la parte specificamente dedicata allo sviluppo, gli Stati Uniti ne hanno criticato innanzi tutto l'eccessiva lunghezza, avanzando alcune sostanziali proposte di modifica, che hanno alimentato un intenso dibattito ma che sono state poi recepite solo parzialmente nella versione finale del documento. Nel complesso, le proposte americane hanno mirato ad eliminare quelle parti del documento in cui si prospetta un maggiore ruolo delle Nazioni Unite nelle questioni legate allo sviluppo e un rafforzamento dei suoi strumenti operativi in questo settore.

Lo scontro è stato particolarmente acceso sulla parte del documento riguardante i **finanziamenti allo sviluppo**. Un emendamento di Bolton chiedeva di eliminare dal testo l'impegno dei paesi più sviluppati a devolvere, entro il 2015, lo 0,7% del Pnl agli aiuti allo sviluppo, spesso evocato dal segretario generale Annan e sostenuto anche dall'Unione Europea. L'emendamento di Bolton è stato respinto, e nello stesso paragrafo (23 b) è stato invece aggiunto un esplicito riferimento al Programma di azione di Bruxelles – che contiene i principali impegni assunti dall'Unione Europea nell'ambito degli aiuti allo sviluppo – in base al quale l'aumento degli aiuti dovrà essere del 0,5% del Pnl entro il 2010 e 0,7% entro il 2015 e, per i paesi meno sviluppati, fra lo 0,15% e lo 0,20% del Pnl entro il 2010. La necessità di migliorare la qualità degli aiuti è stata inoltre sottolineata con un riferimento alla Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo (par. 23 c).

Le delegazioni degli Stati membri hanno inoltre respinto la proposta americana di cancellare i riferimenti alla *International Financial Facility* (If), la linea di credito internazionale suggerita lo scorso giugno dal ministro delle finanze britannico Gordon Brown in occasione del vertice del G8 di Gleneagles, cui gli Usa si sono sempre dichiarati contrari. Nel documento finale l'If viene mantenuta fra le fonti di finanziamento allo sviluppo innovative ed integrative, anche se con la specificazione

---

<sup>1</sup> Cfr. Kofi Annan, *In Lager Freedom*, pp. 25 – 73.

che solo “alcuni paesi” vi ricorreranno (par. 23 d). Scompare invece la formulazione più esplicita, presente nella bozza di agosto, nella quale si promuoveva il lancio dell’Iff su base volontaria come fondo di sostegno immediato ai programmi di sviluppo.

È stata anche mantenuta, anche qui con la specifica “per i paesi che sceglieranno di farlo”, la proposta avanzata dal presidente francese Jacques Chirac ed avversata dagli americani, di introdurre una tassa sui biglietti aerei per sostenere i progetti di sviluppo destinati al settore sanitario. Altri paesi, si puntualizza infine, stanno valutando se e a quale livello intendono partecipare a queste iniziative.

La parte del documento finale dedicata allo sviluppo comprende temi che vanno dal debito estero dei paesi poveri, al commercio internazionale, alla cooperazione Sud-Sud (fra paesi sottosviluppati o in via di sviluppo), alla condizione delle donne e dei bambini, alla difesa dell’ambiente, all’educazione, alla lotta contro l’Aids/Hiv, ai bisogni specifici dell’Africa.

Il documento si apre con la determinata riaffermazione di tutti gli Stati ad assicurare la puntuale e piena realizzazione – dunque entro il 2015 - degli **obiettivi di sviluppo del Millennio** definiti nel vertice del 2000, che, si riconosce, hanno rafforzato la lotta alla povertà. Si sottolinea inoltre il ruolo attivo svolto dalle principali conferenze e vertici delle Nazioni Unite in campo economico, sociale e affini, nel definire una visione d’insieme dello sviluppo attraverso l’identificazione di obiettivi condivisi che hanno contribuito al miglioramento della condizione umana in diverse parti del mondo. La riaffermazione di questo punto non era, in effetti, scontata. L’emendamento americano che più aveva suscitato scalpore chiedeva infatti l’eliminazione dal testo finale di ogni riferimento agli obiettivi di sviluppo del Millennio. Nella lettera di illustrazione delle proposte Usa agli ambasciatori delle altre delegazioni, Bolton chiariva che gli Stati Uniti continuano a sostenere apertamente gli obiettivi di sviluppo del Millennio stabiliti nel 2000, sottolineando però come questi obiettivi siano stati spesso confusi con quelli proposti dal segretario generale in occasioni successive, e che invece non sono mai stati oggetto di un accordo fra gli Stati: gli Usa infatti non li condividono.

Per evitare la confusione, Bolton chiedeva di introdurre la formulazione alternativa “obiettivi di sviluppo concordati internazionalmente”. La formula utilizzata nella versione definitiva fa riferimento agli “obiettivi di sviluppo concordati internazionalmente, inclusi gli obiettivi di sviluppo del Millennio”. Questa dizione, che è rimasta in alcuni paragrafi, è tuttavia scomparsa in altri. Nel paragrafo 19 della versione finale, ad esempio, in luogo di “Noi rimaniamo preoccupati, tuttavia, per il lento ed insufficiente avanzamento degli obiettivi di sviluppo internazionalmente condivisi, inclusi gli obiettivi di sviluppo del Millennio”, si legge invece “Noi rimaniamo preoccupati, tuttavia, per i lenti ed insufficienti progressi nella lotta alla povertà e nella realizzazione di altri obiettivi di sviluppo in alcune regioni”. La seconda formulazione è, in effetti, meno specifica ed efficace.

Gli accordi quadro cui si fa riferimento per il **Partenariato globale per lo sviluppo** (par. 20 – 22), passano dai due della versione di agosto ai tre della versione finale: alla Dichiarazione del Millennio del 2000 ed al Monterrey Consensus del 2002, viene infatti aggiunto il Piano di realizzazione di Johannesburg, anch’esso sottoscritto nel 2002 e specificamente rivolto alla definizione di criteri di produzione e consumo sostenibili da punto di vista ambientale.

Il documento finale attribuisce una forte responsabilità individuale ai diversi governi nazionali per la realizzazione delle rispettive strategie e politiche di sviluppo e



per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo internazionalmente condivisi, inclusi quelli di sviluppo del Millennio. Gli sforzi compiuti a livello nazionale dovranno essere integrati da programmi di sostegno globale, attraverso l'introduzione di misure e politiche volte all'espansione delle opportunità dei paesi in via di sviluppo, ma sempre nel rispetto delle condizioni nazionali.

Nella versione finale del documento sono stati rafforzati i riferimenti alle **responsabilità nazionali dei governi**, come richiesto dagli Stati Uniti. Su questo punto il documento finale impegna gli Stati membri: ad adottare e mettere in opera, già entro il 2006, strategie nazionali per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo; ad adottare una gestione finanziaria che favorisca la stabilità macroeconomica, una crescita durevole, un uso delle risorse pubbliche efficace e trasparente; ad assicurare che l'assistenza allo sviluppo sia utilizzata per rafforzare le capacità nazionali; a promuovere il commercio internazionale come motore dello sviluppo; a favorire l'integrazione fra le politiche nazionali e i processi di *governance* internazionale; a valorizzare il contributo delle organizzazioni non governative, della società civile e del settore privato.

Nella versione finale del documento sono stati inseriti – questa volta non per volontà americana ma su richiesta di un più ampio fronte di paesi – due nuovi sottoparagrafi. Il primo sottolinea la responsabilità primaria dei governi nel cercare il giusto punto di equilibrio fra l'accettazione delle regole internazionali ed il mantenimento dello spazio per le politiche nazionali, alla luce della crescente interdipendenza dell'economia internazionale. Il secondo, non meno importante, invita i governi a proteggere le risorse naturali come base per lo sviluppo.

Il tema della **lotta alla corruzione** è stato invece spostato in un paragrafo interamente nuovo, dedicato alla mobilitazione delle risorse interne ai singoli paesi (par. 24), in cui si sottolinea che il buon governo, istituzioni democratiche ed infrastrutture efficienti sono la condizione per una crescita economica sostenibile, per lo sradicamento della povertà e per la creazione di occupazione; e che il rispetto dei diritti umani, incluso il diritto allo sviluppo, il ruolo della legge, la parità di genere e politiche orientate al libero mercato vanno promosse ed incrementate. In questo contesto, il tema della lotta alla corruzione acquisisce uno spazio centrale. Essa dovrà essere una priorità, tanto a livello nazionale che internazionale. Tutti gli Stati che non l'abbiano ancora fatto, sono invitati a firmare, ratificare e applicare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che entrerà in vigore il 14 dicembre 2005. La trentesima ratifica ha infatti avuto luogo il 14 settembre 2005, contestualmente al vertice.

Nonostante le resistenze palesate da alcune delegazioni, nel documento finale è stato mantenuto il richiamo all'impegno – ma gli americani hanno chiesto ed ottenuto di sostituire il termine "decisione" con il termine "proposta" – assunto dai membri del G8, di cancellare il 100% del **debito** dei paesi poveri nei confronti del Fondo monetario internazionale, dell'Associazione internazionale per lo sviluppo e dal Fondo africano per lo sviluppo. Il riferimento a quest'ultimo è stato inserito nell'ultima versione in sostituzione dell'Agenzia francese per lo sviluppo, che invece è stata cancellata dal testo. Si auspica inoltre la cancellazione del 100% del debito bilaterale e multilaterale dei paesi più poveri, sulla base di studi caso per caso, anche per i paesi che non fanno parte dell'Iniziativa per i paesi poveri estremamente indebitati (par. 26 c).

Il **commercio internazionale** (par. 27) viene indicato come un fondamentale motore dello sviluppo, così come la possibilità da parte dei paesi poveri di esportare i propri prodotti verso i mercati dei paesi ricchi. In questo senso gli Stati membri si

impegnano a lavorare al raggiungimento degli obiettivi del Programma d'azione di Bruxelles, fra cui l'abolizione di dazi doganali o la definizione di dazi agevolati per tutti i prodotti esportati dai paesi meno sviluppati a quelli dei paesi più sviluppati. L'obiettivo è anche quello dell'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) e della messa in opera dell'agenda di Doha dell'Omc. Durante il dibattito in Assemblea generale il presidente nigeriano Olusegun Obasanjo e il presidente messicano Vicente Fox hanno chiesto ai paesi sviluppati di abolire le sovvenzioni all'agricoltura per favorire concretamente una maggiore apertura dei loro mercati. Nella stessa occasione il presidente cinese Hu Jintao ha dichiarato che concederà un trattamento tariffario speciale a 39 paesi poveri che hanno relazioni commerciali con la Cina.

Gli impegni per la realizzazione degli obiettivi di **sviluppo sostenibile** (par. 48) sono assunti attraverso la realizzazione dell'Agenda 21 ed il Piano di realizzazione di Johannesburg del 2002, che definisce una serie di principi per la produzione e il consumo di beni che rispettino la sostenibilità ambientale. Grazie alle pressioni degli Stati più sensibili alle tematiche ambientali, nell'ultima versione del documento – che nel complesso risulta arricchita di richiami alla sostenibilità ambientale – sono state aggiunte le tre componenti principali dello sviluppo sostenibile: lo sviluppo economico, quello sociale e la tutela dell'ambiente.

Su richiesta degli americani è stato invece limitato il riferimento che impegnava tutti i paesi al rispetto del Protocollo di Kyoto, che gli Usa hanno firmato – sotto Clinton – ma non ratificato. La nuova formulazione impegna tutti i paesi al rispetto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Unfccc) “ed altri importanti accordi internazionali, incluso, per molti di noi, il Protocollo di Kyoto”. Rispetto alla volontà degli Stati di creare un nuovo sistema di allarme precoce contro le catastrofi naturali, è stato inoltre inserito nel documento un riferimento al Sistema di mitigazione ed allerta per lo tsunami nell'Oceano Indiano di recente sperimentazione.

Una parte specifica del documento, infine, è dedicata ai bisogni particolari dell'**Africa** (par. 68), l'unico continente che non sembra in condizione di raggiungere nessuno degli obiettivi di sviluppo del Millennio entro il 2015. Per migliorare questa situazione nel luglio del 2001 all'interno dell'Organizzazione per l'Unione Africana è stato approvato un documento quadro (il Nepad, Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa) che fornisce una visione strategica dello sviluppo del continente, basata sul rafforzamento delle istituzioni democratiche, sulla difesa dei diritti umani, sul buon governo, sull'uguaglianza tra i sessi, sulla diffusione dei livelli sanitari e sulla progressiva scolarizzazione dei bambini. Il documento dell'Onu dichiara aperto sostegno agli obiettivi del Nepad, e fa propri gli impegni recentemente assunti in questa direzione dal G8 e dall'Unione Europea, inclusi quelli volti ad aumentare, entro il 2010, l'assistenza ufficiale allo sviluppo dell'Africa di 25 miliardi di dollari l'anno. Gli Stati membri si impegnano inoltre a sostenere la creazione di un consorzio internazionale di infrastrutture che comprenda l'Unione Africana, la Banca mondiale e la Banca africana per lo sviluppo, per facilitare gli investimenti pubblici e privati nel continente. Il documento impegna infine i paesi membri a “ristrutturare, diversificare e rendere più concorrenziali i settori dei prodotti di base”, evitando i rischi di fluttuazione dei prezzi.