

Miti, realtà e speranze di trasformare le Nazioni (dis)Unite

Il ruolo delle istituzioni Internazionali, in particolare dell'ONU nella promozione e nella difesa della pace. Fino a che punto si sono realizzate le aspettative dell'enciclica *Pacem in Terris*?

di Sandro Calvani¹

L'attuale insieme globale degli Stati sovrani
non è in grado di conservare la pace,
né è in grado di salvare la biosfera dai danni causati dall'uomo.

Arnold Toynbee²

1. INTRODUZIONE: Non c'era pace all'orizzonte

Fondata sulla verità, sulla giustizia, sull'amore e sulla libertà

La *Pacem in Terris* fu l'ultima enciclica redatta da San Giovanni XXIII³, al quale era stato diagnosticato un cancro nel settembre 1962; il Papa morì due mesi dopo il completamento dell'enciclica. "È l'ultima volontà e il testamento di Papa Giovanni" disse il biografo Peter Hebblethwaite⁴. Tra le tante curiosità della biografia di San Giovanni XXIII sottolineo - a riguardo del tema della pace - che fu l'unico Papa ad aver prestato due volte il servizio militare e l'unico ad essere stato capo-missione (Nunzio apostolico) presso un organo delle Nazioni Unite. Pubblicata il Giovedì Santo del 1963, il Papa stesso definì l'enciclica il suo "dono pasquale".⁵

In quel momento della storia c'era nel mondo e in tutti i leaders politici e spirituali **una grande paura di un'intensificazione del confronto tra Est e Ovest del mondo e tra Nord e Sud**. Il muro di Berlino era appena stato costruito e molti avevano capito che le armi nucleari proliferavano e potevano uscire dai loro hangar. La guerra fredda tra Occidente capitalista e Oriente comunista si era trasformata in diverse guerre reali per procura: la crisi nucleare di Cuba raggiunse il suo momento più acuto nell'Ottobre 1962 e le rivolte delle antiche colonie avevano creato diversi conflitti in Africa in Asia, il più grave dei quali nel Vietnam già agli inizi degli anni '60 vedeva coinvolte Unione Sovietica, Cina, Francia e Stati Uniti. Allo stesso tempo,

¹ Presidente del consiglio scientifico dell'Istituto Giuseppe Toniolo di diritto internazionale della pace, ex alto dirigente di organi delle Nazioni Unite, docente universitario. Vive e lavora a Bangkok. www.sandrocalvani.it

² Arnold J. Toynbee, *Il racconto dell'uomo*, Milano Garzanti, 1977, p. 600

³ Papa Giovanni XXIII, nato Angelo Giuseppe Roncalli (1881 – 1963), è stato papa della Chiesa cattolica, per quasi cinque anni (1958 – 63).

⁴ J. Peter Hebblethwaite (1930-1994), ex sacerdote gesuita, giornalista e biografo di papa Giovanni XXIII e papa Paolo VI: *John XXIII: Pope of the Council* (G. Chapman, Londra 1984).

⁵ Secondo Mary Ann Glendon, allora presidente della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali e Docente di Giurisprudenza presso la Harvard Law School, "*Pacem in Terris* fu più di un'enciclica: fu un evento mondiale". *Pacem in Terris* è stata la prima enciclica papale pubblicata integralmente sul New York Times. Nel 1965 l'enciclica fu oggetto di una conferenza alle Nazioni Unite alla quale parteciparono oltre 2.000 statisti e studiosi.

il segretario generale delle Nazioni Unite Dag Hammarskjöld era stato ucciso insieme ai suoi collaboratori mentre mediava il conflitto del Katanga in Africa. Fu certo l'osservazione delle principali minacce alla pace di quel tempo a orientare il sottotitolo sintetico della *Pacem in Terris*, **fondata sulla verità, sulla giustizia, sull'amore e sulla libertà.**

La paura della guerra

Abbiamo sentito dire tante volte che **la pace non è solo l'assenza di guerra**. Circa 50 libri sulla pace che ho potuto consultare attribuiscono il primo riferimento a questo postulato al filosofo Baruch Spinoza⁶, anche se raramente offrono la citazione originale.

*Civitas, cuius subditi metu territi arma non capiunt, potius dicenda est, quod sine bello sit, quam quod pacem habeat. Pax enim non belli privatio, sed virtus est, quae ex animi fortitudine oritur; est namque obsequium (ex art. 19. cap. 2.) constans voluntas id exsequendi, quod ex communi civitatis decreto fieri debet.*⁷

“Uno stato, i cui sudditi non prendono le armi per paura, è da dirsi piuttosto senza guerra che con pace. Perché **la pace non è la privazione della guerra**, ma una virtù che nasce dalla forza d'animo, poiché l'obbedienza è una volontà costante di eseguire ciò che deve essere fatto con un decreto comune dello stato.”⁸

Una visione olistica ed universale della pace come bene comune dell'umanità

I cristiani hanno sempre perseguito una visione della pace olistica, universale, multi-settoriale e interculturale. Fin dalla beatitudine evangelica degli operatori di pace, proclamata da Gesù Cristo, passando per San Francesco d'Assisi, nel suo Cantico delle Creature e la preghiera semplice per la pace ad esso ispirata 800 anni fa, passando per la visione di Tommaso Moro di popoli pacifici e felici nel suo romanzo Utopia 500 anni fa, e quella moderna e attuale del pastore battista Martin Luther King e di San Giovanni XXIII nella sua *Pacem in Terris*. Nel 1963, Martin Luther King, Jr. definì la vera pace con queste parole:

“La vera pace non è semplicemente assenza di tensione; **è la presenza della giustizia**. Non vengo a portare una pace negativa, ma vengo a portare una pace positiva. Non vengo a portare questa vecchia pace che è semplicemente assenza di tensione; Vengo a portare una pace positiva che è la presenza della giustizia e del Regno di Dio. La pace non è semplicemente l'assenza di qualcosa, ma è la presenza di qualcos'altro”⁹.

Martin Luther King fu assassinato l'anno seguente, ma le sue visioni sulla pace, in particolare la sua nonviolenza radicale, divennero note in tutto il mondo, cristiano e non. Ma non erano visioni condivise da tutti i cattolici.

⁶ Baruch Spinoza, (1632 – 1677), filosofo olandese, ritenuto uno dei maggiori esponenti del razionalismo del XVII secolo, antesignano dell'Illuminismo e della moderna esegesi biblica.

⁷ Baruch Spinoza, *Tractatus Theologico-Politicus*, 1670.

⁸ Traduzione dal latino dell'autore: Ibidem

⁹ Rev. Martin Luther King Jr. *Urges Realistic Look At Race Relations Progress*, Quote Page 6, Column 3, Alabama Tribune, Montgomery, Alabama, USA.

Quando Mons. Pietro Pavan¹⁰, allora docente della Pontificia Università Lateranense, scrisse al Papa per proporgli di scrivere **un'enciclica che offrì vie di costruzione della pace**, si preoccupò di chiedere di non rivelare il contenuto della lettera alla Segreteria di Stato e al Sant'Uffizio, preoccupato evidentemente dalle opposizioni e critiche che la *Pacem in Terris* avrebbe sollevato in seguito alla sua pubblicazione.¹¹

Nell'aprile 1963, in mezzo a tanti conflitti gravi e alle diverse visioni sul contributo che i cattolici potevano dare alla loro risoluzione, San Giovanni XXIII promulgò l'enciclica *Pacem in terris*, certo che la paura della guerra poteva incoraggiare l'umanità intera a cercare **altre vie di risoluzione dei conflitti, puntando soprattutto su una nuova responsabilità fondativa di eliminare le cause della guerra**. Per la sua importanza e popolarità universale, la *Pacem in Terris* fu depositata presso gli archivi delle Nazioni Unite.

Stavano sorgendo nuovi orizzonti di cooperazione globale

Nello stesso periodo, sotto la spinta della decolonizzazione, si erano formati diversi programmi ed agenzie delle Nazioni Unite per facilitare e rafforzare la cooperazione internazionale allo sviluppo. San Giovanni XXIII riconobbe **l'interdipendenza tra i popoli e la loro collaborazione mutua come il fulcro della futuro assetto del mondo e dei beni comuni globali**, condizioni necessarie per una vera pace duratura.

Le comunità politiche economicamente sviluppate, nel prestare la loro multiforme opera, sono tenute al riconoscimento e al rispetto dei valori morali e delle peculiarità etniche proprie delle comunità in fase di sviluppo economico; come pure ad agire senza propositi di predominio politico; in tal modo portano "un contributo prezioso alla formazione di una comunità mondiale nella quale tutti i membri siano soggetti consapevoli dei propri doveri e dei propri diritti, operanti in rapporto di uguaglianza all'attuazione del bene comune universale."¹²

¹⁰ Pietro Pavan (1903 – 1994), docente e poi Rettore della Pontificia Università Lateranense, venne nominato cardinale della Chiesa cattolica da papa Giovanni Paolo II.

¹¹ A. Melloni, A. Giovagnoli (a cura di), *Pacem in Terris*, appunti sull'origine in *Pacem in Terris*, tra azione diplomatica e guerra globale, Guerrini e associati, Milano, 2003, pp. 173-182.

¹² *Pacem in Terris*, 52

2. LA CRITICA DELLE NAZIONI (DIS)UNITE

Miti e realtà dei costruttori di pace

La più grossa novità della *Pacem in Terris* fu l'accurato appello del Papa a **una vera e completa rinuncia alla guerra attraverso negoziati e un reale disarmo globale**, proposte ampiamente articolate nei paragrafi 59-63 dell'enciclica. S. Giovanni XXIII auspicò che ambedue queste due nuove vie di costruzione della pace, la cooperazione e il disarmo, fossero rese possibile da **un salto di qualità dell'efficienza ed efficacia delle Nazioni Unite**, il cui operato era stato insufficiente nei suoi primi vent'anni di diplomazia internazionale.

Auspichiamo pertanto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite — nelle strutture e nei mezzi — si adegui sempre più alla vastità e nobiltà dei suoi compiti; e che arrivi il giorno nel quale i singoli esseri umani trovino in essa una tutela efficace in ordine ai diritti che scaturiscono immediatamente dalla loro dignità di persone; e che perciò sono diritti universali, inviolabili, inalienabili. Tanto più che i singoli esseri umani, mentre partecipano sempre più attivamente alla vita pubblica delle proprie comunità politiche, mostrano un crescente interessamento alle vicende di tutti i popoli, e avvertono con maggiore consapevolezza di essere membra vive di una comunità mondiale.¹³

Un condominio litigioso

Al momento della creazione dell'ONU, durante la conferenza di San Francisco il 26 giugno 1945, il Presidente statunitense Truman dichiarò ai rappresentanti dei 51 Stati fondatori: «La carta delle Nazioni Unite che state firmando è una struttura solida sulla quale possiamo costruire un mondo migliore. La storia vi onorerà per questo». È in questi termini utopisti che gli Stati firmatari espressero la loro visione del ruolo di pacificazione di questa organizzazione di un nuovo genere¹⁴. **Oggi i paesi membri sono 193**. Altre 50 nazioni che lottano per la loro indipendenza non sono membri dell'ONU.

Secondo quanto disposto dallo Statuto, **l'ONU svolge quattro funzioni**: mantenere la pace e la sicurezza internazionali, sviluppare relazioni amichevoli fra le nazioni, cooperare nella risoluzione dei problemi internazionali e nella promozione del rispetto per i diritti umani, rappresentare un centro per l'armonizzazione delle diverse iniziative nazionali.

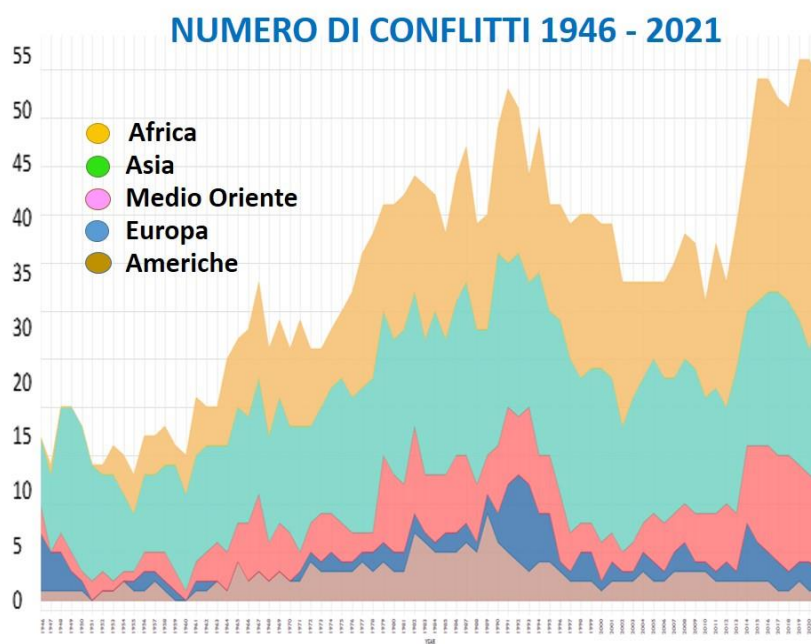
L'ONU ha sei organi principali. Cinque di questi — l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria e il Segretariato — si trovano presso il Quartier Generale di New York. Il sesto, la Corte Internazionale di Giustizia, ha sede all'Aia, in Olanda¹⁵. Durante i suoi 78 anni di lavoro multilaterale, a fianco alle Nazioni Unite sono nati oltre 50 programmi e agenzie specializzate, come per esempio la FAO, l'OMS, l'ILO, l'UNESCO, alcune delle quali, per esempio l'UNICEF e l'UNHCR, sono divenute molto grandi in termini di bilanci e di personale e molto conosciute dall'opinione pubblica. Alcune grandi nazioni non sono membri di alcune agenzie specializzate.

¹³ *Pacem in Terris*, 75

¹⁴ Sihem Djebbi, L'ONU, un'organizzazione inadeguata per attuare la pace? In "Dialoghi" 4, 2022.

¹⁵ www.un.org

In oltre tre quarti di secolo, l'obiettivo di ridurre fortemente l'anarchia che regnava nel mondo prima della Seconda guerra mondiale su quasi tutte le problematiche internazionali è stato raggiunto quasi esclusivamente su questioni importanti, ma limitate in termini tematici; per esempio, le regolamentazioni delle telecomunicazioni, della navigazione aerea, del riconoscimento dei passaporti, di alcuni aspetti del commercio internazionale, dei grandi programmi di soccorso a donne e bambini e ai rifugiati. Al contrario, le grandi tematiche dei beni comuni globali, come la salute pubblica e quella dell'ambiente e del clima, l'applicazione universale dei diritti umani, il diritto all'acqua e al cibo, le migrazioni, e soprattutto il mantenimento della pace, **hanno fatto qualche passo avanti solo in quanto al consenso costruito e ratificato, ma ben di rado applicato nella pratica.**



In particolare, sul tema del mantenimento della pace, dal 1945 ad oggi gli Stati membri, potenze militari e non, **hanno infranto circa 285 volte i trattati di pace che hanno sottoscritto¹⁶**, hanno invaso, bombardato e ucciso milioni di persone, senza il previo avallo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, senza alcuna considerazione delle ripetute risoluzioni e appelli del Consiglio stesso. Molti osservatori superficiali concludono

che le Nazioni Unite hanno fallito gli obiettivi principali; in realtà **sono stati i governi nazionali a non rispettare le regole del mantenimento della pace.**

È dimostrato che la pace si può costruire

Se nessuno dei cinque Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU pone il veto, il Consiglio stesso - con decisione a maggioranza semplice - può inviare la sue forze armate multilaterali, chiamate "caschi blu" per tentare di fermare un conflitto. È accaduto diverse volte, anche in caso di conflitti complessi; in alcuni casi i caschi blu hanno costruito una pace duratura: per esempio in Cambogia, Costa d'Avorio, Mozambico, Salvador, Timor Est. Nel 2022, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha deciso per la prima volta di riunirsi automaticamente entro dieci giorni per deliberazioni, ogni volta che durante un conflitto viene utilizzato il diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza.

¹⁶ Uppsala Conflict Data Program, Department of Peace and Conflict Research: [Shorturl.at/aJRUQ](https://shorturl.at/aJRUQ).
Grafica tratta da: <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>

In questo modo **l'Assemblea Generale ha recuperato il suo mandato di mantenimento della pace globale**.¹⁷ Tuttavia quando l'Assemblea Generale con 143 voti a favore e cinque contrari, condannò l'invasione e la tentata annessione di territori dell'Ucraina, la Russia non prestò alcuna attenzione.¹⁸ Anche quel voto è la prova che le Nazioni Unite potrebbero rappresentare una forte garanzia per la pace se a decidere fosse l'Assemblea Generale e non cinque paesi con il diritto di veto.

Nel 2002, è stata fondata una Corte Penale Internazionale, indipendente dalle Nazioni Unite ma collegata al Consiglio di Sicurezza ONU, per **giudicare gravi crimini contro la pace, come il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e il crimine di aggressione**. Stati Uniti, Cina e Russia non sono divenuti Stati membri.

Alle Nazioni Unite una grave responsabilità per il mondo intero, con bilanci e personale a misura di un municipio

Anche se il mantenimento della pace era l'obiettivo principale al momento della fondazione dell'ONU, i suoi migliori successi e oltre tre quarti del suo personale e dei suoi bilanci sono stati nel campo della promozione dello sviluppo sostenibile e del libero commercio internazionale. È innegabile che meno povertà e più uguaglianza di opportunità rafforzino la giustizia, uno dei quattro fondamenti della pace identificati dalla *Pacem in Terris*; ma migliori fondazioni servono a poco se non si dà pari priorità alla costruzione dell'edificio.

Sono soprattutto gli **scarsi risultati finali di mantenimento della pace** (non nei tentativi o nelle condizioni facilitanti) a generare feroci critiche contro le Nazioni Unite, la maggior parte delle quali partono da osservazioni superficiali e inaccurate. Il cosiddetto costo enorme del bilancio e il numero del personale impiegato dall'ONU nel mondo rappresentano un ottimo esempio. Nel 2023, **il bilancio totale dell'ONU, approvato dai paesi membri all'unanimità è di 3,2 miliardi di dollari, meno di un terzo del bilancio annuale del Dipartimento di Polizia di New York (\$10.8 miliardi nel 2023)**. Le agenzie specializzate delle Nazioni Unite, hanno bilanci separati. Nel settore umanitario sarebbero necessari nel 2023 51.5 miliardi di \$, ma la media di contributi ottenuti negli anni precedenti è stata inferiore alla metà. Per il mantenimento della pace sarebbero necessari 6,45 miliardi di \$ per finanziare dieci missioni in corso, esclusa la nuova crisi in Ucraina, dove le Nazioni Unite sono presenti solo con azioni umanitarie. Le "quattro grandi" missioni multidimensionali – MINUSMA (Mali) UNMISS (Sud Sudan), MINUSCA (Rep. Centrafricana) e MONUSCO (Rep. Pop. Congo) – rappresentano quasi il 70% dello stanziamento.

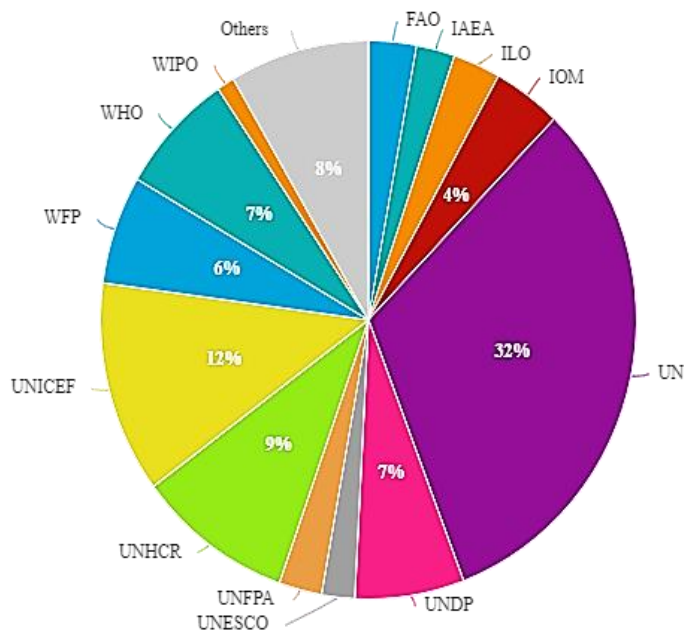
¹⁷ Rilevando che tutti gli Stati membri hanno attribuito al Consiglio la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e hanno convenuto che esso agisca per loro conto, l'Assemblea Generale ha sottolineato che il potere di veto comporta la responsabilità di lavorare per raggiungere "gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite in ogni momento". "Siamo, quindi, dell'opinione che ai membri nel loro insieme dovrebbe essere data voce quando il Consiglio di sicurezza non è in grado di agire, in conformità con le funzioni e i poteri di questa Assemblea riflessi nella Carta", in particolare l'articolo 10. L'articolo 10 dello Statuto dell'ONU precisa che l'Assemblea può discutere qualsiasi questione o argomento che rientri nell'ambito di applicazione della Carta o dei poteri e delle funzioni di qualsiasi organo previsto al suo interno e, salvo quanto previsto dall'articolo 12, "può formulare raccomandazioni ai membri della Nazioni Unite o al Consiglio di Sicurezza o ad entrambi su tali questioni o argomenti". <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982>

¹⁸ <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129492>

Il budget totale dell'ONU per il mantenimento della pace rappresenta poco più dello 0,3% della spesa militare globale annuale.

L'Italia contribuisce circa il 4% del bilancio ONU per il mantenimento della pace, cioè mediamente 270 milioni di \$ l'anno, pari a poco di più del bilancio della polizia locale di Milano. Importanti missioni politiche speciali tra l'umanitario e la costruzione della pace operano in Afghanistan, Iraq, Somalia, Libia, Colombia, Yemen e altri paesi che stanno subendo o emergono da un grave conflitto. In esse l'ONU lavora per far avanzare i negoziati di pace e i processi di mediazione, indagare sulle violazioni dei diritti umani, sostenere lo sviluppo di efficaci istituzioni governative e facilitare elezioni libere ed eque; esse sono finanziate in gran parte con contributi volontari dei paesi membri, metodo che le rende politicamente influenzabili e piuttosto instabili. Nelle missioni di pace dell'ONU in tutto il mondo operano circa 85.000 funzionari, pari a due terzi degli impiegati delle Poste Italiane. I due maggiori contribuenti al finanziamento del mantenimento della pace sono gli Stati Uniti con il 29,64% e la Cina con il 18,68%.

Sistema delle Nazioni Unite
Numero totale del personale nel 2021: 119.870



Governance poco democratica

78 anni dopo la creazione dell'ONU, la maggior parte del **potere decisionale relativo alla pace e alla sicurezza del mondo è ancora in mano ai cinque paesi che vinsero** la Seconda guerra mondiale, ai quali fu conferito (probabilmente come misura transitoria) il diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza. La creazione di gruppi di collegamento e consultazione alternativi all'ONU, come il G7, il G20, il gruppo dei 77, e altri non ha potuto supplire in alcun modo a quella fondamentale mancanza di democrazia al vertice dell'ONU. Diversi gruppi di paesi hanno avviato consultazioni per cercare un consenso sulle riforme da fare. Gli Stati Uniti, il maggior contribuente all'ONU e la più importante economia al mondo, hanno ripetutamente provato a imporre le riforme volute dal loro governo, sospendendo il loro contributo obbligatorio o minacciando di lasciare l'ONU e le sue agenzie specializzate. Durante la recente pandemia, il presidente Trump ha addirittura proposto di fondare un'altra OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) a guida americana. Gli Stati Uniti sono, inoltre, il paese che ha ratificato il minor numero di trattati internazionali, in particolare quelli relativi ai diritti umani.

L'ignavia dei paesi membri nella riforma delle Nazioni Unite

Nel 2017, il Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres, ha proposto una riforma sistemica, sulla quale i paesi membri continuano a discutere da sei anni. In particolare, **alcune delle riforme proposte sono molto in profondità** e promettono un grosso salto di qualità nel mantenimento della pace.¹⁹

La riforma del Consiglio di sicurezza è la riforma più urgente per riprendere in mano la governance della pace. L'attuale composizione del Consiglio non riflette più le realtà geopolitiche globali. In effetti, il gruppo Europa occidentale e altri (WEOG) rappresenta ora tre dei cinque membri permanenti (Francia, Regno Unito e Stati Uniti). Ciò lascia un solo posto fisso per il gruppo dell'Europa orientale (Russia), uno per il gruppo Asia-Pacifico (Cina) e nessuno per l'Africa o l'America latina. La rotazione dei seggi nel Consiglio di sicurezza non ristabilisce adeguatamente l'equilibrio regionale. Anche con due dei dieci seggi a rotazione del Consiglio di sicurezza, la regione Asia-Pacifico è ancora massicciamente sottorappresentata. La regione dell'Asia-Pacifico rappresenta circa il 55% della popolazione mondiale e il 44% del suo reddito annuo, ma ha solo il 20% (tre su 15) dei seggi nel Consiglio di sicurezza.

In seno al Negoziato Inter-Governativo per la Riforma, l'Italia esercita il ruolo di *"Focal Point"* del Gruppo *"Uniting for Consensus"* (UfC). UfC è un gruppo significativo di Paesi, geograficamente trasversale, accomunati da alcuni convincimenti comuni²⁰. In particolare, andrebbe riaffermata l'ineludibilità dell'interdipendenza dei popoli in termini di prosperità e sicurezza per poter raggiungere un consenso su qualche forma di governo multilaterale dell'umanità.²¹ Inoltre, è l'assenza stessa di uno sguardo attento alle dinamiche di genere, alla connessione tra sfera domestica e pubblica e tra tempi di guerra e di non guerra, che contribuisce alla perpetuazione dei conflitti armati. **Cambiare paradigma analitico ed esplicativo offrirebbe strumenti cognitivi e politici adeguati per prevenire le guerre e costruire una pace positiva.**²²

¹⁹ Una di tali proposte di riforma approfondita è descritta nel sito di *Global Challenges*: shorturl.at/DKMV9

²⁰ shorturl.at/hvxy6

²¹ Le numerose aree proposte di riforma delle Nazioni Unite includono: **1. Espansione del Consiglio di sicurezza:** l'attuale appartenenza al Consiglio di sicurezza, composto da 15 paesi, 5 dei quali sono membri permanenti con potere di veto, è obsoleta e non riflette accuratamente l'attuale equilibrio di potere globale. **2. Riforma del potere di veto:** il potere di veto dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dovrebbe essere limitato o eliminato, in modo che il consiglio possa affrontare in modo più efficace le questioni di sicurezza globale. **3. Aumento dei finanziamenti per le operazioni di mantenimento della pace:** le Nazioni Unite dovrebbero ricevere maggiori risorse per sostenere le operazioni di mantenimento della pace in tutto il mondo, al fine di proteggere meglio i civili e prevenire i conflitti. **4. Aumento della trasparenza e della responsabilità:** le Nazioni Unite dovrebbero essere più trasparenti e responsabili nelle loro operazioni, al fine di promuovere fiducia nell'organizzazione. **5. Aumento della rappresentanza dei paesi in via di sviluppo:** le Nazioni Unite dovrebbero essere più rappresentative della comunità globale e i paesi in via di sviluppo dovrebbero avere una maggiore rappresentanza nell'Assemblea generale e in altri organi delle Nazioni Unite. **6. Rafforzamento del Consiglio economico e sociale:** il potere del Consiglio economico e sociale dovrebbe essere rafforzato per affrontare meglio la povertà globale, la disuguaglianza e lo sviluppo sostenibile. **7. Rafforzamento della Corte internazionale di giustizia:** per affrontare meglio le controversie tra paesi e garantire la responsabilità per i crimini internazionali.

²² Il Parlamento Europeo ha messo a punto una proposta articolata di riforma delle Nazioni Unite: shorturl.at/gpLN7

Per quanto riguarda la pace, **la questione più urgente da risolvere all'ONU è proprio quella messa in risalto dalla *Pacem in Terris***: nel terzo millennio è ancora possibile accettare che una nazione da sola abbia il diritto di decidere di iniziare una guerra di invasione e appropriazione delle risorse di un'altra nazione, senza che a difesa del più debole si muova subito la condanna e un'efficace azione unanime del resto dell'umanità? ²³ In estrema sintesi, ogni riforma possibile dovrà mantenere probabilmente per altri decenni una continua interazione tra gli obiettivi prioritari di buon governo dei beni comuni globali e gli interessi nazionali dei paesi ricchi e di quelli in via di sviluppo. Come ebbe a dire Dag Hammarskjold, segretario generale dell'ONU negli anni Cinquanta: «Le Nazioni Unite non sono state create per portare l'umanità al paradiso, ma per evitarle di cadere nell'inferno».

Lo stallo multiplo in un circolo vizioso

Il modo in cui i paesi membri prepotenti hanno bloccato le riforme del multilateralismo e delle Nazioni Unite ha causato un effetto domino paralizzante. Ogni NO a una riforma della governance della pace ha causato altri NO in altre aree della governance dei beni comuni globali, che a loro volta hanno causato le condizioni per nuove guerre.

La crescente interdipendenza richiede una maggiore cooperazione globale, ma su una serie di questioni il processo decisionale multilaterale sembra essere in fase di stallo. Questo divario crescente tra la necessità di una governance globale e la capacità delle istituzioni intergovernative di fornirla deve essere inteso come uno stato generale e congiunturale dell'ordine multilaterale, che si può chiamare stallo. Le cause dello stallo sono diverse - aumento del multipolarismo, inerzia istituzionale, problemi più difficili, maggiore complessità - ma possono essere individuate in una serie di aree problematiche globali. È importante sottolineare che questi *driver* sono, in parte, prodotti di una precedente cooperazione di successo nel periodo postbellico e possono quindi essere intesi come problemi di cooperazione di "secondo ordine". Un processo di interdipendenza auto-rinforzante ha alterato la natura della politica globale negli ultimi decenni, e ha quindi in parte minato la capacità delle istituzioni multilaterali di sostenere la stessa interdipendenza che hanno contribuito a creare.²⁴

²³ Si veda a questo proposito: Jeffrey Cimmino e Matthew Kroenig, *Strategic context: The rules-based international system*, Washington DC: Atlantic Council, 2020. [shorturl.at/bjlo0](https://www.atlanticcouncil.org/shorturl.at/bjlo0)

²⁴ Thomas Hale, David Held e Kevin Young, *Gridlock: From Self-reinforcing Interdependence to Second-Order Cooperation Problems*, Global Policy, 2013. [shorturl.at/kpG24](https://www.globalpolicy.org/shorturl.at/kpG24)

3. LE SPERANZE DI RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELLA PACE

Uno dei temi più interessanti affrontati da Papa Giovanni XXIII nella *Pacem in Terris* fu l'**inadeguatezza dello Stato moderno a garantire il bene comune universale**²⁵. Da sessant'anni il mondo intero si interroga come migliorare e rendere efficace la governabilità della pace e dei beni comuni globali che la renderebbero possibile. Su questo tema, vengono pubblicati ogni anno circa 120mila studi e articoli di opinione. Una ricerca Google sul tema della riforma delle Nazioni Unite offre 51 milioni di articoli disponibili in inglese.²⁶

Money talks:

una scelta coraggiosa e radicale per uscire dalla permacrisi

Per quanto riguarda la prevenzione della guerra, come definì sinteticamente il sottotitolo della *Pacem in Terris*, essa va davvero **rifondata sulla verità, sulla giustizia, sull'amore e sulla libertà**. In pratica ciò significa una nuova visione per l'insieme del sistema multilaterale di governo dei beni comuni globali, ispirata proprio da quei quattro principi. Per questo, sono profondamente convinto che **la riforma più urgente ed efficace sarebbe quella di rendere indipendente dai governi la gestione delle decisioni ratificate dall'assemblea generale**, creando un fondo "autonomo" nel quale i governi membri non possano interferire; sarebbe un metodo simile a quello adottato all'inizio del Mercato Comune Europeo con la creazione della CECA (Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio). Tale fondo autonomo globale potrebbe essere realizzato con una micro tassa sulle transazioni di borsa in tutto il mondo²⁷, o con una microtassa di cittadinanza umana²⁸. Il Global Pandemic Fund creato nel 2022 va in questa direzione.²⁹

Jeffrey Sachs³⁰ ha proposto un'altra soluzione semplice dei problemi finanziari delle Nazioni Unite: un aumento dei finanziamenti, con i paesi ad alto reddito che contribuiscano almeno \$ 40 pro capite all'anno, i paesi a reddito medio-alto che diano \$ 8, i paesi a reddito medio-basso \$ 2 e i paesi a basso reddito \$1. Con questi contributi – che ammonterebbero a circa lo 0,1% del reddito medio pro capite dei paesi membri – l'ONU otterrebbe circa 75 miliardi di dollari all'anno con cui rafforzare la qualità e la portata di programmi vitali, in particolare pace e sviluppo.

Se invece il pallino rimane sempre e solo in mano agli Stati membri, gli sforzi del multilateralismo a favore della libertà, della verità, della giustizia globale, dell'amore e del rispetto per i diritti di tutti rimarranno frenati troppo spesso da condizioni invalidanti.

²⁵ *Pacem in Terris* 137-38

²⁶ Ricerca Google, *United Nations Reform*, 6 Febbraio 2023.

²⁷ Proposta simile alla Tobin Tax, proposta nel 1972 dall'economista James Tobin. Si veda: shorturl.at/nQZ01

²⁸ shorturl.at/uyDQR

²⁹ shorturl.at/fkmoU

³⁰ Jeffrey D. Sachs (1954), economista americano, accademico, analista di politiche pubbliche ed ex direttore dell'*Earth Institute* presso la Columbia University. È noto per il suo lavoro sullo sviluppo sostenibile, lo sviluppo economico e la lotta per porre fine alla povertà.

Quattro lacune nella governance dei beni comuni globali³¹

La governance, cioè la cura e la custodia dei beni comuni globali è affidata alle organizzazioni internazionali. **I beni comuni globali più importanti includono i sistemi finanziari globali, la salute, la pace e l'ambiente.** Nel governare questi beni si sono manifestate **quattro grandi sfide, che hanno causato la policrisi (o permacrisi) sistemica** nella quale l'umanità si trova oggi. Queste sfide possono essere descritte come lacune in termini di: (1) giurisdizione; (2) partecipazione; (3) incentivi; e (4) informazione.

In primo luogo, il **vuoto di giurisdizione** si manifesta perché gli Stati non sono responsabili di una serie di esternalità che vanno oltre i loro confini territoriali. I grandi inquinatori non subiscono alcuna ripercussione per gli effetti globali delle loro attività. Per esempio, i Paesi possono abbattere le foreste pluviali che riducono i livelli globali di carbonio con piena impunità legale³²; le normative finanziarie nazionali possono innescare shock massicci in tutto il mondo senza una risposta corrispondente da parte di un'autorità internazionale.³³

In secondo luogo, il **divario di partecipazione** deriva dal fatto che le relazioni internazionali rimangono dominate dagli Stati membri, nonostante il ruolo crescente degli attori non statali come società civili e imprese e il chiaro spostamento verso le multinazionali come attori influenti in tutto il mondo. Ma il divario di partecipazione è più profondo dell'esclusivo club dell'Assemblea Generale: le barriere di accesso ai beni comuni fondamentali per molte popolazioni sono altrettanto importanti nel divario di partecipazione nei settori dell'ambiente, della salute, della sicurezza, dei mercati finanziari e della conoscenza.

Il **divario di incentivi** è più facilmente comprensibile attraverso le due similitudini comunemente associate ai beni comuni globali: il dilemma del prigioniero e il problema del *free-rider*. Nel dilemma del prigioniero, la mancanza di informazioni sulle intenzioni degli altri porta i prigionieri a prendere decisioni sbagliate, per se stessi e per gli altri. Allo stesso modo, nella sfera internazionale, le relazioni altamente competitive tra gli Stati portano ad asimmetrie informative, a protezioni nazionalistiche e, in ultima analisi, a decisioni non ottimali per tutti. Per esempio, è chiaro che nel lungo periodo staremmo tutti meglio se passassimo all'energia pulita, ma i Paesi in via di sviluppo, in particolare, vedono un'ingiusta perdita a breve termine se vengono costretti ad abbandonare la forma di energia più economica dopo che altri sono andati avanti senza tali limitazioni; ciò porta alcuni Paesi a rivendicare una diversa responsabilità per la decarbonizzazione ai sensi del diritto internazionale

Come abbiamo visto nella risposta al COVID-19, i Paesi si accaparrano i vaccini per sé, anche quando un'equa distribuzione globale del vaccino è il risultato migliore per la popolazione mondiale. Allo stesso modo, la distribuzione efficace di beni comuni globali è inibita dal problema del *free-rider*: se tutti beneficiano della decarbonizzazione di alcune grandi

³¹ Estratto e modificato da: *High Level Advisory Board on Effective Multilateralism, Framing Paper Definitions, Principles and Objectives, produced by United Nations University Centre for Policy Research as a framing paper for the global governance innovation expert preparatory roundtable held on 23 February 2022.* shorturl.at/dnZ49

³² Questa situazione sta cambiando. Il parere consultivo OC-23/17 della Corte interamericana dei diritti umani (14 novembre 2017) chiarisce la portata della giurisdizione extraterritoriale in relazione alla protezione dell'ambiente. Oggi i Paesi possono essere ritenuti responsabili degli impatti negativi delle emissioni di carbonio al di fuori della giurisdizione del Paese emittente. Questo parere consultivo è stato appena confermato in una decisione del Comitato per i diritti del fanciullo.

³³ Sebbene esistano alcuni obblighi limitati - ad esempio evitare di inquinare le fonti idriche condivise - non esiste una legge generale che regoli gli effetti globali delle decisioni autonome degli Stati. Di conseguenza, la maggior parte dei beni pubblici globali non regole mondiali vincolanti (ad esempio, il Trattato di Parigi), non sono pienamente globali (ad esempio, gli accordi di sicurezza collettiva della NATO) o sono applicati in modo selettivo e diseguale (ad esempio, il Trattato di non proliferazione nucleare).

economie, l'incentivo per gli altri a decarbonizzarsi sarà ridotto. Il problema del *free-rider* è particolarmente acuto nelle questioni che richiedono un'accumulazione su larga scala da parte di molti attori, come il passaggio all'energia pulita, ma è anche prevalente nei settori della finanza, della salute e degli investimenti negli accordi di sicurezza globale.

Infine, la governance globale dei beni comuni soffre di una **carezza di informazioni**, che può anche essere considerata come un **problema di incertezza**. In un mondo di flussi informativi perfetti, il valore dei beni comuni globali sarebbe chiaro: tutti beneficerebbero di una coesistenza più pacifica nel lungo periodo e l'umanità starà quasi certamente meglio se il riscaldamento globale sarà limitato. Ma le nostre informazioni su questi benefici - e in particolare sulla catena causale tra le azioni che intraprendiamo ora e i miglioramenti a lungo termine - sono scarse e mal distribuite. L'incertezza e la conoscenza incompleta sono le sabbie mobili che rendono difficile generare un'azione concertata per la governance dei beni comuni globali. Chi è al potere ha un forte incentivo a mantenere la confusione diffusa.

Principi di riforma inerenti ai beni comuni globali

Data la loro definizione (globali invece che internazionali) i beni comuni globali dovrebbero riguardare le persone piuttosto che gli Stati. Inoltre, non dovrebbero distinguere tra generazioni presenti e future: dovrebbero essere globali attraverso il tempo e lo spazio, tenendo conto dei benefici e dei rischi delle azioni odierne per le persone ovunque e in qualsiasi momento. Questo è il **principio di universalità**.

Dato che tutti ne hanno diritto, tutti dovrebbero essere consultati e coinvolti; **questo è il principio di inclusione**.

L'universalità e l'inclusione sono legate al **principio di equità** dei beni comuni globali. Questo può essere descritto in termini di accesso: tutti hanno gli stessi diritti di accedere alla luce emanata da un faro, e tutte le persone beneficiano dell'eradicazione della polio. Ma può anche essere descritta in termini di diritti: tutte le persone hanno diritto all'aria respirabile, mentre i piccoli Stati insulari possono descrivere l'innalzamento del livello del mare come una violazione del loro diritto all'esistenza.

In questo senso, la buona custodia e la gestione dei beni comuni globali richiedono un'equa distribuzione delle risorse e un'equa allocazione dei diritti, che in alcuni casi richiede regolamentazioni precise, da tutti condivise e da tutti rispettate.

E uno plures:

un posto nel diritto internazionale per i beni comuni globali

Il diritto internazionale stesso è un bene pubblico globale, poco riconosciuto e molto abusato. Un esempio evidente è il ciber spazio. Tutti capiamo subito che è un bene di tutti, senza frontiere. Ma le diverse giurisdizioni nazionali lo regolano in modo diverso e, in assenza di una legge e di una corte globale, ogni abuso diviene impunito.

Uno dei ruoli potenziali più importanti per le Nazioni Unite è dunque quello di contribuire a consolidare il consenso scientifico, politico e sociale in tutta l'umanità perché ogni sfida che interessa ogni persona umana sia discussa e regolata dal diritto internazionale prima e al di sopra di qualunque interesse nazionale. *E uno plures* è il principio trasformativo che fa capire come le Nazioni Unite non sono un governo globale (*e pluribus unum*), ma piuttosto lo

spazio dove ciascuno vede rispettati i propri diritti, anche perché si impegna a rispettare i diritti di tutti.

Un nuovo ruolo per le Nazioni Unite

Una delle proposte di riforma delle Nazioni Unite più "ovvie" e davvero fattibile da subito è quella di riorganizzare il Consiglio di amministrazione fiduciaria (oggi sospeso dopo la fine delle colonie) in modo da affidare all'ONU **la custodia e la governance dei beni comuni globali**, compresi i diritti delle generazioni future. Il nuovo Consiglio dei beni comuni globalie dovrebbe dare spazio anche alle rappresentanze della società civile e delle imprese.

Pertanto, il ruolo delle Nazioni Unite dovrebbe essere calibrato in base alla sua capacità di cercare di garantire una distribuzione universale, inclusiva ed equa dei beni comuni globali, creando incentivi che aiutino a distribuire sia i rischi che le ricompense dell'azione collettiva (eventualmente lavorando per indennizzare quei leader disposti ad assumersi i rischi di un'azione tempestiva).

Rifondare il potere come strumento generativo di cooperazione

In conclusione, **una visione sistemica ed efficace della pace e delle cause della guerra potrebbe richiedere una revisione della concettualizzazione del potere nazionale e internazionale in tutta l'umanità**. I beni di cui l'umanità ha bisogno per la sua co-esistenza pacifica ci impongono di non pensare al potere come a qualcosa che si esercita "sulle" persone e sulle risorse, il tipo di controllo egemonico sostenuto da pensatori come Hobbes e Weber.

Al contrario, potremmo aver bisogno di **riconcepire il potere come "in" o "con" qualcosa/qualcuno** che nasce attraverso l'atto di cooperazione intorno ai beni comuni. Elinor Ostrom³⁴ ha ricevuto il Premio Nobel per l'economia per aver dimostrato che le persone hanno una straordinaria capacità di creare istituzioni e regole condivise per una gestione equa delle risorse. Questo concetto di "potere con", sostenuto e illustrato anche dai filosofi della politica Hannah Arendt e Jürgen Habermas³⁵, suggerisce che **la cooperazione stessa (insita nel multilateralismo), è il bene pubblico più importante per costruire i fondamenti della pace duratura**.³⁶ Questa visione è condivisa da un'importante maggioranza di governi e di persone nel mondo intero.³⁷

³⁴ Elinor Ostrom (1933-2012). Nel 2009, Ostrom è diventata la prima donna a ricevere il Premio Nobel per le scienze economiche. La Royal Swedish Academy of Sciences ha citato Ostrom "per la sua analisi della governance economica", affermando che il suo lavoro ha dimostrato come la proprietà comune possa essere gestita con successo dai gruppi che la utilizzano. Secondo l'Accademia svedese delle scienze il suo lavoro "ci insegna nuove lezioni sui profondi meccanismi che sostengono la cooperazione nelle società umane".

³⁵ Jürgen Habermas, *Hannah Arendt's Communications Concept of Power*, Routledge, 2008, eBook ISBN9781315253657.

³⁶ Si veda anche: Nicolás Brando et al., *Governing as commons or as global public goods: Two tales of power*

International Journal of the Commons 13, 1 (2019): 553-577 shorturl.at/insHS

³⁷ Un vasto sondaggio ha dimostrato il consenso citato: Ghassim, Farsan, Koenig-Archibugi, Mathias and Cabrera, Luis (2022) *Public opinion on institutional designs for the United Nations: an international survey experiment*. International Studies Quarterly, 66 (3). ISSN 1468-2478. shorturl.at/zSY19

4. CONCLUSIONE

Il faro è acceso, ma ai piedi del faro non c'è luce

L'anarchia universale sul tema della pace e degli altri beni comuni globali non può durare più a lungo: l'umanità deve costituirsi in un corpo politico universale³⁸, un cambio di paradigma della convivenza dei popoli che sarebbe possibile con gli strumenti offerti dalle Nazioni Unite riformate. Non esiste altra alternativa³⁹.

Qualsiasi soluzione data ai nuovi problemi planetari che non si collochi nella prospettiva della comunità mondiale è effimera e spesso perniciosa. L'impossibilità di prefigurare le forme concrete della comunità mondiale non è ragione sufficiente per lasciarsi invadere dal dubbio. La lezione che ci viene dalla storia della specie è che, messa di fronte ai dilemmi estremi – e ormai il dilemma è tra vita e morte – essa è in grado di rivelare insospettate risorse creative. **La novità è affidata alle viscere della necessità. Che sui passaggi intermedi dalla sua nascita ci sia buio non deve far meraviglia. Come scrisse Ernst Bloch⁴⁰ [citando un proverbio cinese], ai piedi del faro non c'è luce.⁴¹**

³⁸ Arnold J. Toynbee, *Il racconto dell'uomo*, Milano Garzanti, 1977, p. 600

³⁹ Un recente studio pubblicato da ODI Global Advisory ha dimostrato l'urgenza e la fattibilità delle proposte che ho presentato sopra: shorturl.at/ll489

⁴⁰ Ernst Bloch (1885 – 1977) scrittore e filosofo tedesco marxista, nonché teorico del "principio speranza" che ebbe ricadute sulla "Teologia della speranza" del protestante Jürgen Moltmann. La citazione completa è la seguente: "La nostra coscienza del presente, che noi crediamo chiara, in effetti è offuscata: alla base del faro non c'è luce; noi dobbiamo dirigere la sua luce della speranza su ogni attimo della nostra vita presente, altrimenti la luce del faro si perde nella notte del futuro."

⁴¹ Ernesto Balducci, *La terra del tramonto, Saggio sulla transizione*. Ed. Giunti, 1992, p. 212.