

Marco Mascia

Le Oing, nuovi soggetti delle relazioni internazionali

L'immagine della politica internazionale che la storia ci consegna, almeno fino alla II° guerra mondiale, è quella di un sistema di rapporti e di istituzioni monopolizzato da un'unica categoria di attori: gli stati-nazione-sovrani, col loro rispettivo interesse nazionale e con la comune propensione belligera.

Al termine della II° guerra mondiale esplose il fenomeno dell'organizzazione internazionale intergovernativa (Oig), con l'allestimento dell'Onu e del complesso sistema di Agenzie specializzate (Fao, Unesco, Oil, Oms, ecc.) e di organismi a raggio continentale, sub-continentale e regionale (Cee, Organizzazione degli stati americani – Osa, Organizzazione per l'unità africana – Oua, Nato, Patto di Varsavia, ecc.).

Tra piccole e grandi, conosciute o completamente ignote, tra organismi complessi o semplici comitati, le Oig hanno superato il migliaio.

In questo stesso periodo, ha inizio lo sviluppo dell'organizzazione internazionale nongovernativa (Oing). Il momento più significativo dell'avvio è costituito dalla partecipazione di una quarantina di Ong e Oing ai lavori della Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945) e dal loro attivissimo ruolo nel far inserire nello Statuto dell'Onu norme che prevedono espressamente la tutela dei diritti umani.

Nei trascorsi quarant'anni si è registrata la costante crescita – in termini sia quantitativi, sia di qualità e di differenziazione funzionale – di questo fenomeno associativo a carattere transnazionale.

Quello che Johan Galtung¹ definisce il “continente nonterritoriale”, con ciò intendendo sottolineare valori, obiettivi e attività come qualificanti, in maniera originale e distintiva, il fenomeno “funzionale” (e non già, “territoriale”) delle Oing, si compone di migliaia di associazioni e movimenti, i quali costituiscono nuovi soggetti della società, dell'economia e della politica internazionale.

Data la sua estrema diversificazione, si parla talora anche dell'associazionismo nongovernativo internazionale come di una galassia: ritroviamo, infatti, nel suo ambito le multinazionali economiche e finanziarie, gruppi che perseguono

¹ V. J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980.

interessi strettamente corporativi, associazioni culturali, strutture di volontariato, nonché movimenti e associazioni che possiamo senz'altro definire di promozione umana.

Una esatta tipologia di queste strutture risulta allo stato attuale di non facile definizione data la plasticità e la costante evoluzione del fenomeno².

È comunque possibile operare una distinzione fondamentale fra strutture che agiscono a scopo di profitto e strutture che perseguono altri fini. Il nostro interesse si appunta su questa seconda categoria, al cui interno si può individuare un'area abbastanza omogenea quanto a valori e obiettivi perseguiti, e cioè l'impegno per la elaborazione e la applicazione della cultura della "pace positiva"³, con interventi specifici nei settori della promozione e della tutela dei diritti umani, della cooperazione allo sviluppo, della tutela dell'ambiente, del disarmo.

L'associazionismo nongovernativo attivo nelle "aree di problemi" ora indicate è l'espressione del "sociale internazionale", inteso come "un'area di soggettività umana in espansione, alla ricerca di proprie istituzioni al di là e al di sopra delle frontiere degli stati nazionali". Il sociale internazionale tende ad essere un "sociale popolare", in quanto vi appartengono coloro che subiscono "l'influenza diretta di variabili internazionali senza che lo stato-nazione di appartenenza eserciti o possa esercitare alcun tipo di difesa, di filtro o di mediazione. Sono quindi 'sociale internazionale' le persone e i popoli che patiscono il sottosviluppo, se è vero che le cause strutturali del sottosviluppo sono da ricercarsi nel sistema internazionale". Più in generale, fa parte del sociale internazionale "chi è immediatamente colpito, nella sua realtà esistenziale di ogni giorno, dall'andamento della situazione internazionale": pensiamo ai popoli che lottano per il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione e a coloro che subiscono violazioni dei diritti umani universalmente riconosciuti⁴.

Risulta pertanto evidente che la pratica delle relazioni internazionali, anche di quelle che presentano una indubbia rilevanza politica, non è più monopolio degli stati sovrani e delle loro diplomazie. La concezione propria della cultura di tradizione "realista", secondo cui lo stato-nazione è l'unico attore del sistema internazionale – concezione che ha dominato e orientato negli ultimi quattro secoli gli studi e le ricerche nel campo della politica internazionale, da Hobbes a Grotius, da H. Morgenthau a K. Waltz – è oggi superata dall'evidenza empirica fornita

² V. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Franco Angeli Editore, 1986; M. Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dallor, 3^a edition, 1982, pp. 359-431.

³ La "pace positiva" è qui intesa come una «intrapresa collettiva e solidaristica, è la pace 'per'. Essa presuppone oltre che l'assenza di atti ostili violenti, uno sforzo di cooperazione mirante alla costruzione di un ordine internazionale diverso dal precedente, implica un *facere*. La pace positiva può essere sia intergovernativa sia soprattutto transnazionale... Gli attori che qui rilevano in via principale non sono gli stati, ma strutture transnazionali rappresentative (in via diretta, non mediata dai governi) di interessi di popoli...»: v. A. Papisca, *Il nesso tra diritti umani e pace, ovvero il paradosso dell'evidenza*, fascicolo pubblicato a cura di Amnesty International, Circoscrizione Emilia Romagna, Bologna, 1982, p. 25ss.; *Democrazia internazionale, via di pace, op. cit.*, p. 13ss..

Fondamentalmente, v. N. Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace*, 2 ed., Bologna, Il Mulino, 1984.

Per una definizione di pace negativa nell'ottica del tradizionale realismo, v. R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1970: l'A. definisce la pace come la «sospensione più o meno duratura delle modalità violente della rivalità tra unità politiche», p. 187.

⁴ A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, op. cit., p. 79ss..

dalla realtà prima ancora che dalle diffuse, e naturalmente sempre più legittime, aspirazione di tipo ideale e utopico⁵.

Il consenso quasi unanime che, vuoi per convinzione, vuoi per vischiosità, pareva rendere immutabile questa visione del mondo, si è oggi spezzato. Il punto di vista secondo cui la teoria politica internazionale trova la sua ragion d'essere nelle strutture e nei processi del sistema degli stati e, in particolare, nelle scelte politico-strategiche delle grandi potenze, non è più accettato da un crescente numero di studiosi.

Il dibattito critico sviluppatosi attorno al paradigma "classico" ha dato vita, agli inizi degli anni '60, al filone d'analisi che va sotto il nome di "*World Order Models Project*", WOMP. Si tratta di una corrente scientifica, orientata alla prescrizione e al mutamento, che si incentra su un modello assiologico le cui componenti sono valori quali la pace, il benessere economico, la giustizia sociale, i diritti umani, l'equilibrio ecologico.

Sulla scia di questo tipo di analisi prende corpo l'approccio "società globale", secondo cui: a) il sistema della politica internazionale è un sistema dove interagiscono una varietà di attori, molti dei quali sono individui e organizzazioni nongovernative; b) il problema della guerra è risolvibile attraverso lo "smantellamento del sistema di stati e la sua sostituzione con un ordine che sia coerente con la solidarietà umana e con le aspirazioni e i bisogni comuni"⁶; c) la pace e la sicurezza mondiale sono obiettivi inseparabili da problemi quali il rispetto dei diritti umani, la tutela dell'ambiente naturale, la divisione internazionale del lavoro, il soddisfacimento dei bisogni primari (*basic needs*) nei Paesi in via di sviluppo, la sovrappopolazione, la scarsità delle fonti energetiche, lo sfruttamento delle risorse, e molti altri.

Numerosi studiosi sono oggi impegnati nella elaborazione di un insieme di concetti, schemi analitici, modelli, che dia spessore teorico all'approccio del mutamento della tradizionale struttura stato-centrica del sistema internazionale: ricordiamo, tra gli altri, J. Rosenau⁷, A. Scott⁸, R. Falk⁹, H. Spiro¹⁰, R. Mausbach e J. Vasquez¹¹, M. Merle¹², oltre ai già citati J. Galtung e K.J. Holsti.

In presenza della nuova soggettualità nongovernativa genuinamente umana, non mediata dalle *personificazioni* degli apparati statuali-sovrani, si pone in modo nuovo, vorrei dire (finalmente) non artificiale, il problema del rapporto tra etica e politica anche nel sistema delle relazioni internazionali. L'associazionismo nongovernativo, specialmente nelle sue espressioni più avanzate quali quelle del volonta-

⁵ Tra i primi a criticare il paradigma stato-centrico, in quanto ignora gli attori e i processi transnazionali, sono R. Keohane e J. Nye in *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge-London, Harvard University Press, 1976.

⁶ V. K.J. Holsti, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen & Unwin, Inc., 1985, p. 41ss..

⁷ Di questo A., v. tra l'altro, *The Study of Global Interdependence*, London, Pinter Ltd., 1980.

⁸ V. *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982.

⁹ V. *A World Order Perspective on Authoritarian Tendencies*, New York, World Order Models Project (WOMP), Working Paper Number 10, 1980; *Normative Initiatives and Demilitarization: a Third System Approach*, New York, World Order Models Project (WOMP), Working Paper Number 13, 1982.

¹⁰ V. *World Politics: the Global System*, Homewood, The Dorsey Press, 1966.

¹¹ Di questi autori, v. lo stimolante volume *In Search of Theory: a New Paradigm for Global Politics*, New York, Columbia University Press, 1981.

¹² V., tra l'altro, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1980; *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1986.

riato, si fa portatore dell'istanza della "umanizzazione" delle relazioni internazionali.

Il ruolo dei nuovi attori nel sistema internazionale è legittimato nella sostanza – al di là, quindi, di eventuali riconoscimenti formali – ed ha un futuro davanti a sé perché aggrega e propugna valori e interessi che non sono né statuali-nazionali, né internazionali-interstatuali, bensì autenticamente transnazionali e in molti casi popolari, anzi internazionali-popolari.

Va peraltro ricordato che su un piano formale questi soggetti "altri" non risultano del tutto sconosciuti agli stati, se è vero che nello Statuto delle Nazioni Unite all'articolo 71 (il cui inserimento si deve in buona misura all'azione del gruppo di Oing in precedenza ricordate) è espressamente prevista la collaborazione delle Oing con gli organismi internazionali intergovernativi¹³.

Questa collaborazione opera in virtù del meccanismo dello "status consultivo", cioè della legittimazione delle Oing a partecipare ai lavori di taluni organi delle Oig a titolo strettamente consultivo¹⁴.

Il meccanismo dello status consultivo è in atto sia presso le Nazioni Unite (al Consiglio economico e sociale, Ecosoc) sia all'interno del suo sistema di Agenzie specializzate, sia presso le organizzazioni regionali, a cominciare dal Consiglio d'Europa.

Presso l'Ecosoc, l'esercizio dello status consultivo avviene a tre livelli o gradi, distinti a seconda dell'intensità e dell'ampiezza della consultazione cui sono associate le singole Oing. In ordine di intensità crescente, esistono tre tipi di status: categoria Registro (*Roster*), categoria II e categoria I.

Delle Oing che beneficiano dello status consultivo presso l'Ecosoc, 494 appartengono alla categoria Registro, 268 alla categoria II e soltanto 33 alla categoria I (i dati si riferiscono al 1985)¹⁵.

Nell'ambito del funzionamento degli organismi intergovernativi, le Oing possono intervenire "sulle questioni che rientrano nella loro particolare competenza" sia con delle comunicazioni scritte sia con degli interventi orali. Quest'ultimi sono, in via di principio, consentiti soltanto alle Oing appartenenti alla categoria I e sono "concordati" con un Comitato *ad hoc* (di natura intergovernativa) incaricato di seguire i rapporti con le Oing. Le comunicazioni scritte possono essere presentate dalle Oing delle varie categorie su propria iniziativa o su richiesta del Segretario generale delle Nazioni Unite. Tali comunicazioni non possono superare un certo numero di parole: 2000 se presentate da Oing di categoria I e 1500 se presentate da Oing di categoria II. Infine, anche le comunicazioni scritte per poter essere diffuse tra i rappresentanti degli stati membri dell'Ecosoc devono ricevere il "consenso" del Segretario generale delle Nazioni Unite¹⁶.

¹³ L'articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite così recita: «Il Consiglio economico e sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni nongovernative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con lo stato membro delle Nazioni Unite interessato».

¹⁴ V. in argomento Chiang Pei-Heng, *Non-Governmental Organizations at the United Nations. Identity, Role and Function*, New York, Praeger, 1981; M. Merle, *Les acteurs dans les relations internationales*, op. cit., in particolare il cap. IV.

¹⁵ V. il doc. ONU 1985/NGO List I/II, intitolato *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council*.

A titolo di esempio, vediamo l'appartenenza di alcune Oing in base alle tre categorie di status previste: *Categoria Registro*: Defence for Children International Movement, International Federation of Pedestrians, Planetary Citizens, International Peace Bureau; *Categoria II*: Amnesty International, Human Rights Advocates Inc.,

(Esempi di comunicazioni scritte figurano nella sezione "osservatorio internazionale" a p. 82 ss.).

Oltre a questa specifica funzione intesa ad avanzare all'interno delle sedi istituzionali precise richieste e raccomandazioni riguardanti una determinata realtà politica, sociale o economica, le Oing con status consultivo assolvono anche ad una funzione esterna e cioè a quella di comunicare alla gente comune i programmi e le attività dell'Onu. Le Oing svolgono, quindi, un importante ruolo di diffusione di informazioni che molto spesso gli stati preferiscono tenere ben nascoste in quanto idonee a incrinare la loro credibilità interna e internazionale.

Benché lo status consultivo debba essere riguardato, nella sostanza, come una briciola che gli stati hanno elargito agli attori "altri", non si può negare che, pur nei suoi limiti, esso sia uno strumento utile per esercitare forme di pressione e di partecipazione politica *direttamente* nei processi decisionali del sistema internazionale. Lo status consultivo deve pertanto essere considerato come una embrionale espressione di democrazia internazionale, la quale può effettivamente trasformarsi in una reale "co-partecipazione" delle Oing nelle varie fasi dei processi decisionali interstatuali¹⁷. Affinché ciò avvenga e, quindi, anche per questa via istituzionale si possa modificare la consolidata prassi del nefasto statocentrismo della politica internazionale, è indispensabile un coordinamento internazionale tra Oing, che esprima una strategia comune di lungo periodo. Così come esistono strutture di coordinamento sul piano nazionale - In Italia pensiamo, per esempio, alla Focsiv (Federazione organismi cristiani di servizio internazionale volontario), al Cosv (Comitato coordinamento delle organizzazioni per il servizio volontario), al Movimento per la pace, ecc., allo stesso titolo analoghe strutture devono svilupparsi a livello internazionale.

Attualmente in sede Onu, presso l'Ecosoc, esiste la Conferenza delle Oing, denominata Congo; presso la Cee si è formato un *Comité de Liaison* che rappresenta circa 600 Ong; al Consiglio d'Europa esistono una Commissione di collegamento delle Oing, istituita nel 1976, composta da 17 rappresentanti di Ong e coadiuvata da un *Bureau* esecutivo, una Conferenza plenaria annuale che riunisce la maggior parte delle Ong con status consultivo al Consiglio d'Europa, nonché un Comitato misto "Parlamentari-Ong", istituito nel 1978 e composto da sei membri: tre del Comitato di collegamento e tre della Commissione per le relazioni parlamentari dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con lo scopo di consolidare e migliorare i rapporti di collaborazione tra Ong e Commissioni parlamentari.

Anche nel continente africano si è costituito nel 1986 un Comitato di Ong per affrontare i vari problemi che travagliano il Sud del mondo. Due sono stati i momenti più significativi del processo di coordinamento avviato da questo Comitato: la Conferenza di Nairobi dell'aprile 1986 e la Conferenza di Dakar del maggio 1987 (su questa ultima, nonché sul ruolo e gli obiettivi delle Ong africane

Anti-Apartheid Movement, International Association of Judges, International Committee of the Red Cross; *Categoria I*: International Confederation of Free Trade Unions, International Council of Women, Soroptimist International, Inter-Parliamentary Union.

¹⁶ Cfr. V.F. Saurwein, *NGO relationships with the UN through the consultative status with Ecosoc*, in "Transnational Associations", 8-9, 1980, 356ss..

¹⁷ Sul concetto (e sulle reali possibilità) di democrazia internazionale v. ancora A. Papisca, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in "Teoria politica", II, 2, 1986, pp. 3-32; L. Bonanate, *Democrazia internazionale: utopia, mito o tragedia*, in "Teoria politica", II, 2, 1986, pp. 33-62.

v., sul presente numero della Rivista, l'intervento di R. Lembo). La Conferenza di Dakar, tra l'altro, ha deciso di costituire il "Forum di Ong africane di volontariato per lo sviluppo (FAVDO)", con l'obiettivo primario di realizzare in via continuativa un maggiore scambio di informazioni e un più alto livello di collaborazione e di coordinamento.

Questi coordinamenti che operano a livello continentale, regionale, o anche per "aree di problemi" (v., a titolo di esempio, il coordinamento di Oing sorto attorno alla elaborazione della Convenzione internazionale per i diritti del bambino) per diventare veramente strategici all'interno del processo di mutamento del sistema internazionale, ormai avviato e dal quale non si può più prescindere, devono trovare un momento di aggregazione anche a livello mondiale.

Un passo significativo in questa direzione è stato fatto dalla Ong italiana (ma con un ruolo internazionale) "Mani Tese", con l'elaborazione di un appello rivolto a tutte le Ong e Oing a fini di promozione umana e intitolato "Per una costituente mondiale per la pace e lo sviluppo" (Firenze, novembre 1985. Il testo è pubblicato in questa stessa sezione della Rivista). Esso si propone, appunto, di dar vita ad una rete di collegamenti su scala mondiale fra organismi nongovernativi, da cui dovrebbe scaturire un "movimento costituente" per l'allestimento di un *Nuovo Ordine Internazionale Democratico*¹⁸. ■

¹⁸ V. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, op. cit., in particolare il Cap. V.