

## *Il sinergismo politico Ong-Nazioni Unite*

1. Le organizzazioni nongovernative, Ong, - o organizzazioni di società civile, Osc, come sempre più spesso vengono chiamate le associazioni senza scopo di lucro che operano a fini di promozione umana "dalla città all'Onu" -, sono oggi presenti in tutti i campi della vita di relazione internazionale con una vivacità progettuale e una capacità di aggregare la domanda politica di base e di mobilitare l'opinione pubblica che confermano, in maniera inequivocabile, la rilevanza politica, oltre che sociale, di questi attori non statali nel sistema delle relazioni internazionali<sup>1</sup>. Il ruolo che, in questi ultimi mesi, l'associazione ambientalista Greenpeace sta dispiegando per indurre la Francia a sospendere gli esperimenti nucleari nell'isola di Mururoa ne è un indicatore clamoroso. Greenpeace ha saputo non soltanto mobilitare una parte importante di opinione pubblica internazionale, ma anche ricevere l'appoggio di governi e parlamenti, organizzazioni intergovernative e nongovernative, partiti politici e organizzazioni dei lavoratori, autorità di governo locale e regionale. Questa azione è certamente rivolta contro il nucleare, ma nel suo significato profondo è la sfida al cuore di una classe di governanti che sembra non avere ancora voluto prendere atto del dato storico

\* Ricercatore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

<sup>1</sup> Sul concetto e sulle strutture di società civile globale v., tra gli altri: J. Keane, *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988; D. Held, *Democracy, the Nation State and the Global System*, in "Economy and Society", 20, 2, 1991, p. 138 ss.; Idem, *Democracy and Globalization*, in "Alternatives", 16, 2, 1991, p. 201 ss.; M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1992; Idem, *La nuova identità politica del movimento per la pace*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), p. 89 ss.; Idem, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 3, 1992 (1994), p. 39 ss.; P. Elkins, *A New World Order: Grassroots Movements for Global Change*, London, Routledge, 1992; R. Falk, *L'ordine mondiale tra diritto interstatuale e diritto dell'umanità: il ruolo delle istituzioni di società civile*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992 (1993); F. Hondius, *The Notion of Civil Society in Greater Europe*, in "Transnational Associations", 3, 1995, p. 130 ss.; P. Ghils, *Le concept et les notions de société civile*, ibidem, p. 136 ss.; A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1995, V ed.

della definitiva uscita dall'era bipolare e dell'ingresso, tutti insieme, nell'era dell'interdipendenza mondiale, della transnazionalizzazione delle relazioni politiche, economiche, sociali e culturali e dell'etica anche per le relazioni internazionali. Il messaggio di cui Greenpeace si è fatta portavoce in sede mondiale è che il diritto all'esistenza delle persone, dei popoli e della terra deve prevalere sul diritto degli stati alla sicurezza nazionale armata. In altre parole, Greenpeace denuncia insieme con la astoricità del vecchio concetto di sicurezza nazionale-nucleare, la perniciosità delle relative politiche e apre la strada all'idea di una sicurezza sopranazionale e panumana<sup>2</sup>, la cui realizzazione dipende soprattutto dalla capacità degli attori non statali di esercitare un reale contro-potere per contenere il protagonismo degli stati e per contestualmente valorizzare gli attori sopranazionali, a partire dall'Onu.

Nel portare avanti la sua azione, Greenpeace ha dimostrato di sapere aggregare e dar voce a tutto quel variegato mondo di società civile organizzata che Joan Galtung chiama il "continente non territoriale": dalle associazioni eco-pacifiste a quelle per i diritti umani e la democrazia, dai movimenti popolari che operano per la giustizia sociale ed economica ai popoli autoctoni che lottano per il diritto ad esistere. All'interno di questo movimento, il dato politicamente più significativo è la scesa in campo, a fianco di Greenpeace, della più "potente" organizzazione nongovernativa, Amnesty International. Com'è noto, fino a ieri Amnesty teneva le distanze dall'associazionismo eco-pacifista, in quanto ritenuto fortemente politicizzato, e agiva nel rigoroso ambito del proprio mandato statutario, che è quello di promuovere e tutelare i diritti civili e politici internazionalmente riconosciuti, non anche quelli economici, sociali e culturali<sup>3</sup>.

Questa felice contaminazione tra l'eco-pacifismo storico e il movimento per i diritti umani e la democrazia sta a indicare che ha definitivamente preso corpo una ingente "massa critica" di pressione popolare nei confronti delle istituzioni politiche locali, nazionali e internazionali.

Quali le ragioni di questa confluenza delle principali anime dell'associazionismo? A mio avviso se ne possono indicare due: da un lato, il movimento pacifista ha superato la fase del denunciamento fine a se stesso e di un certo ricorrente collateralismo partitico e ha fatto propria la legge universale dei diritti umani, assumendo così un'i-

<sup>2</sup> Cfr. A. Papisca, *La sicurezza nelle relazioni internazionali*, in A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, p. 226 ss.; Idem, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in "Democrazia e diritto", numeri 2-3, 1994, p. 273 ss. Una nuova concezione della sicurezza è nel Rapporto della Commissione sulla Governabilità Mondiale: *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995. Nel Rapporto si legge, tra l'altro: "Il concetto di sicurezza globale deve essere ampliato rispetto alla tradizionale enfasi sulla sicurezza degli stati, fino a includere la sicurezza delle persone e delle comunità umane e la sicurezza del pianeta ... Bisogna affermare i diritti e gli interessi della comunità internazionale nei confronti di situazioni interne al singolo stato nelle quali la sicurezza delle persone è estesamente pregiudicata ...".

<sup>3</sup> Il problema del rapporto con il movimento pacifista si pone in termini dialettici soprattutto a partire dagli inizi degli anni '80. Su questo dibattito, v. A. Papisca, *Il nesso tra diritti umani e pace, ovvero il paradosso dell'evidenza*, saggio pubblicato a cura di Amnesty International, Circoscrizione Emilia Romagna, Bologna, 1982. Un recente segnale che conferma la tendenza delle due principali anime dell'associazionismo ad agire in comune è costituito dal Comunicato congiunto Amnesty International-Greenpeace sulla esecuzione delle sentenze capitali per Ken Saro Wiwa e altri otto attivisti della minoranza Ogoni in Nigeria.

dentità nuova, legittimista e istituzionale; dall'altro, il movimento per i diritti umani e la democrazia ha capito che i diritti umani sono sia civili e politici sia economici, sociali e culturali sia diritti alla pace, all'ambiente e allo sviluppo umano e che tutti sono indivisibili e interdipendenti e vanno pertanto realizzati insieme.

2. È interessante far notare che lo sviluppo politico, culturale e organizzativo che ha segnato la crescita politica dell'associazionismo negli ultimi decenni e gli ha consentito di pensare e agire in maniera autonoma anche nel sistema delle relazioni internazionali – a livello locale e nazionale questo avviene già da tempo –, è sottolineata da un sempre più esplicito riconoscimento formale e sostanziale, giuridico e politico da parte delle più importanti organizzazioni intergovernative. La spiegazione sta nel fatto che queste ultime, pur avendo una matrice statale, condividono con le Ong, nell'essenza, il medesimo paradigma di valori umani universali. Basta leggere in proposito il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, la Costituzione dell'Unesco, quelle dell'Oms e dell'Oil, i documenti sulla dimensione umana della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), lo statuto dell'Organizzazione degli Stati Americani e quello del Consiglio d'Europa.

Questa "alleanza valoriale" non poteva non tradursi in una "alleanza pratica". Non c'è quindi da meravigliarsi se le Ong figurano oggi espressamente, insieme agli stati e alle organizzazioni intergovernative, nelle risoluzioni dei principali organi delle Nazioni Unite (dal Consiglio di sicurezza alla Commissione dei diritti umani), dell'Unione europea (dal Consiglio dei Ministri al Parlamento europeo), della Osce (dalla riunione dei capi di stato e di governo all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani), del Consiglio d'Europa (dal Comitato dei ministri all'Assemblea parlamentare), e così via, quali destinatarie di ruoli di pubblica utilità internazionale.

Per ragioni di spazio, e tenuto conto del fatto che quest'anno si celebra il 50° anniversario dell'Onu, farò qui di seguito riferimento soltanto ai rapporti tra la massima Organizzazione mondiale e le strutture indipendenti di società civile.

L'Onu ha contribuito fin dall'origine in maniera decisiva alla affermazione degli attori non statali sulla scena internazionale in quanto agenti di partecipazione politica popolare e quindi di legittimazione sostanziale. Non sarà inutile ricordare che a San Francisco, nel 1945, insieme ai 50 stati<sup>4</sup> c'erano anche 42 organizzazioni nongovernative le quali hanno partecipato, pur se in veste consultiva, alla stesura della Carta delle Nazioni Unite. Il loro contributo, certamente non paragonabile a quello dei governi, ha comunque avuto modo di influire sul contenuto del Preambolo, degli articoli 1 e 2, relativi ai fini e ai principi dell'Organizzazione, e dell'articolo 71, che prevede espressamente la consultazione delle Ong nei settori di competenza dell'Onu<sup>5</sup>.

L'art. 71 ha certamente aperto la porta ufficiale della politica internazionale alle

<sup>4</sup> La Polonia, il cinquantunesimo paese fondatore, viene considerata tale pur se il suo rappresentante non fu presente alla Conferenza di San Francisco.

<sup>5</sup> L'articolo 71 recita: "Il Consiglio economico e sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Questi accordi possono essere stipulati con le Organizzazioni internazionali e, in taluni casi, con le organizzazioni nazionali, previa consultazione del Membro dell'Organizzazione interessato".

Ong attraverso la pratica del cosiddetto status consultivo<sup>6</sup>, pratica seguita dalle Agenzie specializzate<sup>7</sup>, dal Consiglio d'Europa<sup>8</sup>, e da altre istituzioni intergovernative, ultima la Osce<sup>9</sup>.

Ritengo però che ciò che ha dato rilievo politico al ruolo delle Ong discende primariamente dal fatto che queste fanno puntuale, vorrei dire martellante riferimento ai grandi valori umani universali e ai relativi principi giuridici contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e ripresi dagli statuti delle organizzazioni intergovernative prima

<sup>6</sup> La consultazione delle Ong prevista dall'art. 71 è stata regolata nel corso di questi cinquant'anni da tre risoluzioni del Consiglio economico e sociale: la Risoluzione 3 (II) del 1946, la Risoluzione 288 B (X) del 27 febbraio 1950 e la Risoluzione 1296 (XLIV) del 23 maggio 1968. Come tutte le questioni che venivano dibattute all'interno delle Nazioni Unite negli anni della guerra fredda, anche il problema del rapporto tra Ong e Onu è stato condizionato dalla rivalità politico-ideologica tra i due blocchi. La Risoluzione 1296 indica, tra l'altro, i requisiti che una Ong deve possedere per ottenere lo status consultivo: svolgere la sua attività nei settori di competenza dell'Ecosoc; avere fini e obiettivi conformi allo spirito, ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite; aiutare l'Onu nella realizzazione dei suoi programmi; diffondere la conoscenza dei principi e delle attività delle Nazioni Unite; avere un carattere rappresentativo e cioè rappresentare una parte importante di popolazione ed essere presente in un numero significativo di paesi appartenenti a diverse regioni del mondo; avere una struttura internazionale ovvero transnazionale; avere un segretariato permanente, un responsabile amministrativo, uno statuto e una struttura democratici; raccogliere le proprie risorse finanziarie soprattutto attraverso i contributi dei soci e, nel caso vi siano contributi volontari, l'ammontare e l'origine esatti di tali contributi devono essere comunicati al Comitato dell'Ecosoc per le Ong. La Risoluzione dell'Ecosoc prevede tre categorie di status consultivo: lo status consultivo generale (Categoria I), che viene riconosciuto alle Ong che si interessano alla maggior parte delle attività dell'Ecosoc, contribuiscono sensibilmente e in modo continuativo alla realizzazione degli obiettivi delle Nazioni Unite e hanno una struttura internazionale e rappresentativa; lo status consultivo speciale (Categoria II), che viene riconosciuto alle Ong la cui competenza e azione riguardano uno solo dei settori di intervento dell'Ecosoc; lo status consultivo categoria "Liste", che viene riconosciuto a quelle Ong che il Consiglio economico e sociale e il Segretariato generale ritengono possano apportare, in certe occasioni, un contributo utile ai lavori del Consiglio o dei suoi organi sussidiari. Sullo status consultivo nel sistema delle Nazioni Unite, v., tra gli altri, Y. Beigbeder, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992, in particolare il cap. I; M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, cit., in particolare il cap. IV "Le organizzazioni internazionali nongovernative, OING", p. 155 ss.

<sup>7</sup> La Costituzione dell'Unesco, all'art. XI, co. 4, recita: "The United Nations Educational and Cultural Organization may make suitable arrangements for consultation and co-operation with non-governmental international organizations concerned with matters within its competence, and may invite them to undertake specific tasks. Such co-operation may also include appropriate participation by representatives of such organizations on advisory committees set up by the General Conference". Un riferimento espresso è contenuto anche nella Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, all'art. 71: "The Organization may, on matters within its competence, make suitable arrangements for consultation and co-operation with non-governmental international organizations and, with the consent of the Government concerned, with national organizations, governmental or non-governmental". L'art. 12, paragrafo 3, dello Statuto dell'Oil stabilisce che: "La Oil può stabilire idonei accordi, ogni qualvolta lo ritenga opportuno, con reputed organizzazioni internazionali non governative, incluse le organizzazioni internazionali di impiegati, lavoratori, agricoltori e cooperativisti".

<sup>8</sup> Cfr. La Risoluzione (72) 35 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Per un commento, v. M. Mascia, *Le organizzazioni internazionali nongovernative come soggetti di democrazia internazionale*, in Matteo Mascia (a cura di), *Una nuova mondialità per un futuro di pace*, Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1994, p. 33 ss.

<sup>9</sup> Cfr. i documenti conclusivi delle Riunioni sulla dimensione umana della Osce di Copenaghen (giugno 1990) e di Mosca (ottobre 1991) nonché la "Carta di Parigi per una nuova Europa" e il documento "Helsinki 1992: le sfide del cambiamento" adottati dalla Riunione dei capi di stato e di governo della Osce rispettivamente nel mese di novembre del 1990 e nel mese di luglio del 1992. Per una analisi della partecipazione delle Ong al processo di Helsinki, v. M. Mascia, *I diritti umani nel sistema della CSCE*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3, 1991, p. 39 ss.

richiamate. Stiamo parlando di valori costituzionali che, per il fatto di essere estesamente reclamati in ogni parte del mondo dalle organizzazioni di società civile e anche da non pochi stati, si propongono quale base sicura di un "patto sociale planetario"<sup>10</sup> in via di rapida stipulazione.

Oggi, la presenza ufficiale delle Ong all'Onu è anche numericamente rilevante: sono 918, di cui 42 della Categoria I, 376 della Categoria II, 560 della Categoria "Lista". Ricordo che nel 1948 le Ong che godevano dello status consultivo erano 41, così suddivise: 7 della Categoria I, 32 della Categoria II, 2 della categoria "Lista"<sup>11</sup>.

Lo status consultivo è ora in fase di revisione<sup>12</sup>. L'obiettivo è quello non di contenerne le ricadute positive che esso ha in ordine alla democratizzazione delle Nazioni Unite, ma di trasformarlo in più avanzate forme di partecipazione più vicine alla co-decisione che alla mera consultazione. Si tratta inoltre di istituzionalizzare il decisivo ruolo che, a partire dagli inizi degli anni '70, le Ong stanno svolgendo in occasione delle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite<sup>13</sup>.

Passerò ora in veloce rassegna alcune risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza e alcuni rapporti del Segretario generale che evidenziano la crescita di ruolo politico delle Ong identificate, prima anticipato, quali come attori di pubblica utilità internazionale.

3. Significative per la nostra analisi sono le risoluzioni con cui l'Assemblea generale convoca le Conferenze mondiali delle Nazioni Unite e autorizza la partecipazione delle Ong. Ricordo, tra le altre, le risoluzioni 3438 (XXX) relativa alla Conferenza su habitat 1 (1976), 31/108 sulla desertificazione (1977), 32/129 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale (1978), 32/184 sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo (1979), 33/189 sulle donne (1980), 44/228, 45/211 e 46/168 su ambiente e sviluppo (1992), 47/122 sui diritti umani (1993), 48/188 sui disastri naturali (1994), 48/108 sulle donne (1995), 47/180 su habitat 2 (1996).

<sup>10</sup> Di "patto sociale planetario" parla Antonio Papisca nel saggio *Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992, p. 20.

<sup>11</sup> I dati sono quelli riportati dal Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite "General review of arrangements for an consultations with non-governmental organizations (I)", pubblicato in "Transnational Association", 5/95, p. 284.

<sup>12</sup> Il Consiglio economico e sociale, con Risoluzione 1993/80 ha creato un "Open-Ended Working Group" sulla revisione degli accordi per la consultazione con le organizzazioni nongovernative, con il compito, in particolare, di: aggiornare la Risoluzione 1296 (XLIV) del 1968, sistematizzare la partecipazione delle Ong alle conferenze mondiali, rivedere le funzioni del Comitato dell'Ecosoc per le Ong e dell'Unità del Segretariato per le Ong. Al Gruppo di lavoro partecipano, oltre ai rappresentanti degli stati, anche le Ong con status consultivo all'Ecosoc, alle Agenzie specializzate e alla Commissione sullo sviluppo sostenibile, nonché le Ong che sono state accreditate alle conferenze mondiali e le Ong che ne facciano richiesta al Segretariato. La prima sessione del gruppo di lavoro si è svolta dal 20 al 24 giugno 1994.

<sup>13</sup> Sull'evoluzione delle relazioni tra Onu e Ong, v. A.E. Rice and C. Ritchie, *Relationships between international non-governmental organizations and the United Nations*, in "Transnational Associations", 5/95, p. 254 ss. Anche l'Unesco sta rivedendo le "Direttive" che definiscono la partecipazione delle Ong, per adattarle ai profondi mutamenti intervenuti nelle relazioni tra le Ong e le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, v. *Les relations de l'Unesco avec les OING. Propositions du Directeur Général relatives à la révision des Directives concernant les relations de l'Unesco avec les organisations internationales non gouvernementales*, in "Transnational Associations", 5/95, p. 298 ss.; *The United Nations partnership with the non governmental sector*, in "Transnational Associations", 4/1994, p. 214 ss.

In queste risoluzioni, l'Assemblea generale distingue le Ong in due categorie: quelle con status consultivo all'Ecosoc e quelle che, benché prive di questo status, sono comunque assunte idonee a dare un contributo specifico sull'argomento oggetto della Conferenza. Va precisato che, alla Conferenza contro il razzismo e la discriminazione razziale, a quella sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo e a quella sulle donne, l'Assemblea generale ha autorizzato la partecipazione soltanto delle Ong con status consultivo, mentre per tutte le altre Conferenze sopra citate, l'Assemblea ha esteso l'autorizzazione anche a Ong ritenute "sostanzialmente" idonee. La tendenza è quella di dare la possibilità al maggior numero possibile di organizzazioni di società civile locali, nazionali e internazionali di partecipare alle Conferenze mondiali. È così accaduto che alla Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993, 248 siano state le Ong con status consultivo e ben 593 le Ong senza status consultivo<sup>14</sup>.

Una delle questioni principali all'ordine del giorno del Gruppo di lavoro dell'Ecosoc sulla riforma dello status consultivo è proprio quella relativa alla definizione di regole precise, valide per tutte le Conferenze, circa la partecipazione delle Ong. Il problema è importante perché attiene allo sviluppo della democrazia internazionale. Per le Ong, la conferenza mondiale costituisce un appuntamento strategico sia per elaborare una propria, autonoma strategia di intervento nella materia oggetto della conferenza sia per influire sui programmi delle organizzazioni internazionali governative. Durante le conferenze mondiali, le Ong fanno diplomazia popolare intensiva: interagiscono direttamente con i rappresentanti di tutti gli stati del mondo, con i funzionari internazionali, oltre che, naturalmente, con i rappresentanti di altre organizzazioni di società civile; presentano documenti di lavoro e progetti di risoluzione; laddove possibile, prendono la parola davanti ai rappresentanti degli stati anche nelle sedute plenarie; incontrano le singole delegazioni nazionali; tengono sotto stretta osservazione il Comitato intergovernativo incaricato di elaborare il documento finale della Conferenza. Insomma, in queste occasioni le Ong incalzano gli stati dal di fuori e dal di dentro delle strutture di diplomazia congressuale gestite dagli stati.

4. Un altro "riconoscimento" che è utile segnalare è quello contenuto nella Risoluzione dell'Assemblea generale A/49/244 del 12 luglio 1995 (presentata dal Costa Rica e da altri 60 stati membri), con cui viene proclamata la "Settimana Mondiale della Pace"<sup>15</sup>. Significativamente, l'Assemblea generale fa coincidere l'inizio della Settimana della Pace con il 24 ottobre, giorno in cui, 50 anni fa, entrava in vigore la Carta di San Francisco. L'Assemblea generale ha così inteso ricordare e sottolineare che il fine originario dell'Organizzazione mondiale è quello di "preservare le future generazioni dal flagello della guerra", come appunto recita il Preambolo della Carta.

<sup>14</sup> Cfr. il documento dell'Assemblea generale A/CONF.157/24 (Part I) del 25 giugno 1993 "Rapporto della Conferenza mondiale sui diritti umani". Per una raccolta completa dei documenti preparatori e di quelli adottati dalla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani svoltasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993 e dal Forum mondiale delle Ong che ha avuto luogo sempre a Vienna, nello stesso Palazzo, dal 10 al 12 giugno all'insegna di "All Human Rights for All", v. M. Novak (ed.), *World Conference on Human Rights*, Wien, Manz, 1994.

<sup>15</sup> Pubblicata in questo numero della Rivista, p. 181 ss.

Nel sollecitare un maggiore impegno per la promozione della pace e della sicurezza internazionale, l'Assemblea generale si rivolge sia agli stati sia ai singoli individui sia alle organizzazioni della società civile. Nel documento allegato alla Risoluzione, troviamo una lista di oltre 80 organizzazioni nongovernative che si impegnano a sostenere e animare in ogni parte del mondo questa nuova iniziativa delle Nazioni Unite.

Nel 50° anniversario dell'Onu, questo riconoscimento di ruolo politico internazionale delle Ong da parte dell'organo più rappresentativo della comunità degli stati ha un triplice significato: a) che la realizzazione del diritto alla pace non è più una prerogativa esclusiva degli attori statali della politica internazionale; b) che i principi riconducibili al paradigma statocentrico non sono più i soli a informare il sistema delle relazioni internazionali e che ad essi si aggiungono, anzi si contrappongono, principi nuovi, panumani<sup>16</sup>, che troviamo enunciati nelle fonti del diritto internazionale dei diritti umani ed ai quali si richiamano le Ong; c) che il contenuto della pace non è la mera assenza di guerra, con estesi processi di riarmo (pace negativa), come è stato negli anni del bipolarismo, ma sono i diritti umani universalmente riconosciuti, secondo quanto enunciato all'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948: "Ogni essere umano ha diritto a un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione siano pienamente realizzati".

5. Boutros Boutros-Ghali nel Rapporto "Un'Agenda per la pace"<sup>17</sup>, preparato su richiesta del Consiglio di sicurezza nel 1992, delinea, alla luce dei fini e dei principi enunciati nella Carta di San Francisco, un organico percorso evolutivo del sistema di sicurezza delle Nazioni Unite idoneo ad assicurare la pace internazionale nel dopo guerra fredda. Questo percorso viene articolato in quattro momenti: la diplomazia preventiva, la pacificazione, il mantenimento della pace e la costruzione della pace dopo un conflitto.

Il Rapporto del Segretario generale assume un rilievo ai fini della nostra analisi in quanto assegna ruoli chiaramente politici ad attori non statali, le Ong appunto, in una materia che fino a ieri era di competenza esclusiva degli stati.

Nel capitolo dedicato alla "diplomazia preventiva", il Segretario generale sottolinea la necessità di mettere le Nazioni Unite nelle condizioni di poter intervenire sul terreno con proprio personale militare, di polizia e civile prima dello scoppio del conflitto, al fine di alleviare le sofferenze delle popolazioni, ridurre la violenza, garantire l'assistenza umanitaria, favorire gli sforzi di conciliazione tra le parti. In taluni casi, afferma il Segretario generale,

*"le Nazioni Unite possono dover contare su capacità specializzate e risorse di varie parti del sistema delle Nazioni Unite; tali operazioni possono talvolta richiedere la partecipazione di organizzazioni nongovernative"* (corsivo mio).

<sup>16</sup> Il termine "panumano" è comunemente usato oggi anche nel linguaggio delle organizzazioni di società civile.

<sup>17</sup> Si tratta del Rapporto richiesto dal Consiglio di sicurezza con la dichiarazione del 31 gennaio 1992, adottata in occasione della prima riunione del Consiglio a livello di capi di stato e di governo. Per il testo, v. in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992, p. 55 ss.

È interessante notare come il coinvolgimento delle Ong sia direttamente collegato alla esigenza delle Nazioni Unite di esercitare sul campo "capacità specializzate". Boutros-Ghali mette qui in evidenza sia il ruolo che le Ong in quanto tali, cioè in quanto soggetti costitutivamente irenici, possono avere per la prevenzione dei conflitti sia la loro specifica professionalità nel realizzare interventi di assistenza umanitaria. È facile ipotizzare che il grado di coinvolgimento "politico" delle Ong nelle operazioni di diplomazia preventiva delle Nazioni Unite sarà tanto più elevato quanto più specialistica sarà la competenza del personale nongovernativo impegnato sul terreno. Dunque, l'Onu guarda oggi alle Ong non come a portatrici d'acqua, ma con la consapevolezza che le risorse di esperienza, competenza, umanità, coraggio e imparzialità che le Ong dimostrano di possedere, sono indispensabili per la riuscita dei processi di costruzione della pace.

Nel capitolo sul "mantenimento della pace", relativo alle operazioni delle Nazioni Unite condotte con l'impiego dei Caschi Blu, Boutros-Ghali intravede un altro ambito nel quale il ruolo dei soggetti non statali è destinato a crescere. Egli afferma infatti:

"In modo crescente, il mantenimento della pace richiede che i funzionari politici, i supervisori dei diritti umani, i funzionari elettorali, gli specialisti in materia di rifugiati e aiuti umanitari nonché le forze di polizia giochino un ruolo centrale al pari dei militari".

Il senso del discorso è che militari e civili devono essere egualmente utilizzati nelle aree di crisi se si vogliono creare tutte le condizioni necessarie per il raggiungimento della pace. Mettendo implicitamente in discussione il ruolo centrale degli eserciti nella vita di relazione internazionale, il Segretario generale delle Nazioni Unite aggiunge un altro importante tassello al suo progetto di nuovo ordine mondiale. È evidente che, all'interno di una strategia finalizzata a contenere il ruolo dell'esercito e ad ampliare quello dei soggetti non statali, o comunque non militari, nella soluzione delle controversie internazionali, viene meno anche la centralità dello stato nel sistema della politica internazionale.

Il Segretario generale non si limita a prescrivere una eguale presenza sul campo di personale militare e civile, governativo e nongovernativo, ma solleva, opportunamente, il problema della formazione di tale personale – un problema strutturale – e chiede aiuto alle Ong:

"Io raccomando che siano riveduti e migliorati gli accordi per l'addestramento del personale per il mantenimento della pace – civile, di polizia o militare – utilizzando le varie potenzialità dei governi degli stati membri, delle organizzazioni nongovernative e delle strutture del Segretariato".

La sfida "pedagogica" per le Ong è altissima: è quella di introdurre la cultura e la professionalità della "pace positiva" in percorsi formativi tradizionalmente condizionati dalla cultura e dalla professionalità della "pace negativa". Si tratta di un'azione che le Ong hanno peraltro già intrapreso essendo oggi direttamente coinvolte nel reclutamento e nella formazione del personale di monitoraggio delle Nazioni Unite<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> In argomento v., tra gli altri, R. Brett, *The contribution of NGOs to the monitoring and protection of human rights in Europe: an analysis of the role and access of NGOs to the intergovernmental organisations*, in A.

Adesso, si tratta per le Ong di fare “rendere” questa nuova funzione formativa, di alto profilo politico, che viene loro assegnata direttamente dal Segretario generale delle Nazioni Unite. Tenuto conto del fatto che l’uso del militare per operazioni delle Nazioni Unite di mantenimento della pace è in continua crescita<sup>19</sup>, le Ong devono raccogliere la sfida “pedagogica” cui ho prima fatto cenno se vogliono riconvertire la cultura belligera del militare a più civili e legittime azioni di polizia internazionale. C’è da precisare che l’associazionismo ha maturato, per così dire sul campo, la fiducia che il Segretario generale ripone in esso: si pensi alla infaticabile azione per lo sviluppo nelle zone più dimenticate dei paesi ad economia povera e a gesti dimostrativi, talora clamorosi, come quelli di interposizione nonviolenta nei conflitti armati, nonché di diplomazia popolare coronata dal successo<sup>20</sup>.

È utile segnalare anche che, nel capitolo conclusivo dell’Agenda per la pace, è contenuto un altro appello alle Ong e, più in generale, alle strutture della società civile:

“Proprio perché è vitale che ciascuno degli organi delle Nazioni Unite impieghi le sue capacità nel modo equilibrato e armonioso previsto nello Statuto, la pace, nel suo significato più ampio, non può essere raggiunta solamente dal sistema delle Nazioni Unite o dai governi. Le organizzazioni nongovernative, le istituzioni accademiche, i parlamentari, le imprese e le comunità professionali, i mezzi di comunicazione e il pubblico in generale devono tutti essere coinvolti”.

6. Il Rapporto “Un’Agenda per lo sviluppo”, presentato dal Segretario generale alla 48<sup>a</sup> sessione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 6 maggio 1994<sup>21</sup>, si può considerare come la continuazione naturale dell’Agenda per la pace. L’affermazione contenuta al parag. 3 è chiara al riguardo: “Lo sviluppo è un diritto umano fondamentale. Lo sviluppo è la base più sicura della pace”.

Anche in questo Rapporto, il Segretario generale fa più volte riferimento alle Ong, in particolare nei paragrafi 107, 147, 169, 170, 195 e 214, e indica ciò che esse possono fare per contribuire, insieme con gli stati, l’Onu e le altre organizzazioni internazionali, all’affermazione dei principi di giustizia economica e sociale e di solidarietà internazionale.

Bloed, L. Leicht, M. Nowak e A. Rosas (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe*, London, Martinus Nijhoff Publishers, in co-operation with The International Helsinki Federation for Human Rights, 1993, pp. 121-144; A.J. Jongman e A.P. Schmid, *Monitoring Human Rights. Manual for Assessing Country Performance*, Utrecht, Poom, 1994; Y. Beigbeder, *Le controle international des elections*, Bruxelles, Bruylant, 1994, in particolare i capitoli VI e VII. Anche la Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell’Università di Padova è impegnata a dare il suo contributo in questo campo: tre suoi Specialisti sono stati reclutati dall’Onu per esercitare funzioni di “United Nations Human Rights Monitors” in Guatemala e una sua Specializzanda sta invece operando nel Chiapas, in Messico, in qualità di funzionario delle Nazioni Unite addetto alle operazioni di rimpatrio (“United Nations Repatriation Officer”).

<sup>19</sup> Le operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite in corso sono 17.

<sup>20</sup> Ricordo l’azione di interposizione nonviolenta realizzata a Sarajevo, nel dicembre del 1992, dall’Associazione “Beati i costruttori di pace”, che riuscì nel tentativo di rompere, anche se per sole 24 ore, l’assedio militare alla Città martire. Sul viaggio dei 500 pacifisti a Sarajevo, v. *Passo ... Passo ... Anch’io a Sarajevo*, Padova, Ed. Messaggero, 1993; P. De Stefani e Matteo Mascia, *Percorsi di pace nel villaggio planetario*, Verona, Bertani Editore, 1994. Ricordo anche il ruolo avuto dalla Comunità di Sant’Egidio nel processo di pace in Mozambico, v. C. Hume, *Ending Mozambique’s War*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1994.

<sup>21</sup> B. Boutros-Ghali, *Un’Agenda per lo sviluppo*, Ed. Italiana curata da Centro d’informazione Onu per l’Italia, Malta e la Santa Sede e ICEPS, Roma, 1994.

Particolarmente significative sono le affermazioni riguardanti il ruolo che le Ong svolgono a livello locale e nazionale per promuovere lo sviluppo umano sostenibile:

“Una società civile forte e creativa è indispensabile per creare uno sviluppo sociale prospero e duraturo. Lo sviluppo sociale, per essere sostenibile, deve provenire dalla società stessa. (...) Le Ong con base locale, in particolare, possono fungere da intermediari e dare alla popolazione una voce (...). Coloro che fanno politica dovrebbero considerare tali organizzazioni non come rivali per il governo, ma come partners. In paesi dove la società civile è debole, il rafforzamento della stessa dovrebbe essere lo scopo più importante delle istituzioni pubbliche” (parag. 107).

Boutros-Ghali traccia qui il profilo operativo delle Ong sulla base di un triplice ordine di prescrizioni: a) per realizzare uno sviluppo umano, le Ong devono partecipare direttamente alle politiche e ai processi di sviluppo; b) le Ong locali devono svolgere una funzione di “ponte” tra la popolazione e le istituzioni dello stato, preoccupandosi di aggregare la domanda politica di base; c) le Ong devono essere considerate come soggetti che, insieme alle istituzioni pubbliche locali e nazionali, perseguono la realizzazione del fine ultimo di ogni stato e cioè soddisfare i bisogni essenziali-diritti umani delle persone e delle comunità umane.

Il Segretario generale passa quindi ad elogiare la capacità d'azione delle organizzazioni nongovernative sia nell'assistenza umanitaria sia nella cooperazione internazionale per lo sviluppo:

“Le Ong intraprendono progetti valutati per un valore di oltre 7 miliardi di dollari. Impegnate da lungo tempo nella ricerca della pace, le Ong sono spesso apparse sulla scena dei conflitti nella fase iniziale, contribuendo in maniera decisa all'immediato soccorso delle popolazioni colpite e gettando le fondamenta per la ricostruzione di società dilaniate dalle guerre. Con strutture flessibili, la capacità di mobilitare fondi privati e personale altamente motivato, le Ong possiedono un vasto potenziale per la causa dello sviluppo. Durante lo scorso decennio, la crescita delle Ong in numero ed influenza è stata fenomenale. Esse stanno creando nuove reti mondiali e stanno dimostrando di essere una componente indispensabile per le grandi conferenze internazionali di questo decennio. È giunto il momento di portare le attività delle Ong e delle Nazioni Unite in una relazione di consultazione e collaborazione sempre più produttiva” (parag. 147).

In questo paragrafo, Boutros-Ghali mette in evidenza le caratteristiche principali delle Ong che operano nei settori della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti di emergenza: rapidità di intervento, strutture flessibili e democratiche, capacità di mobilitare in tempi brevissimi importanti risorse finanziarie e personale eticamente motivato e competente, capacità di *networking* su scala planetaria.

7. Il Segretario generale coglie un'ulteriore occasione di esprimere con chiarezza il suo pensiero sul ruolo delle Ong in questa nuova fase della vita di relazione internazionale: nella 47<sup>a</sup> Conferenza delle organizzazioni nongovernative, che ha avuto luogo a New York il 20 settembre 1994. Nel suo discorso introduttivo<sup>22</sup> egli sostiene tra l'altro che:

---

<sup>22</sup> *Statement by Secretary-General of the UN on the occasion of the 47th Conference of non-governmental organization*, in “Transnational Associations”, 6/94, pp. 332-341.

- a) le Ong devono considerarsi a pieno titolo attori della politica internazionale;
- b) le fondamenta della comunità internazionale sono sempre meno interstatuali e sempre più transnazionali;
- c) la partecipazione delle Ong ai processi decisionali delle istituzioni internazionali costituisce un elemento di "garanzia della legittimità politica di queste ultime";
- d) la crescita quantitativa delle Ong cui stiamo assistendo in questi anni rappresenta una chiara "aspirazione alla libertà" della società civile globale; è attraverso le Ong che si realizza il legame tra la democrazia e la pace;
- e) la pace è un obiettivo troppo importante per essere lasciato esclusivamente nelle mani dei governanti: la costruzione della pace richiede, in tutte le sue fasi, l'azione delle Ong;
- f) le Ong devono difendere la loro indipendenza nei confronti degli stati e rappresentare genuinamente i bisogni e gli interessi delle varie espressioni della società civile globale.

Boutros-Ghali indica anche i settori nei quali le Ong devono sviluppare la loro azione: assistenza umanitaria, mobilitazione dell'opinione pubblica a sostegno delle iniziative di pace delle Nazioni Unite, messa in opera di meccanismi di allerta rapida per la prevenzione dei conflitti, democratizzazione del sistema interstatale delle relazioni internazionali e dell'Onu in specie.

È lecito interpretare il discorso del Segretario generale come un appello strategico alle Ong e a tutte le organizzazioni di società civile affinché collaborino con le Nazioni Unite al fine di assicurare la governabilità dei processi di trasformazione strutturale in atto nel sistema delle relazioni internazionali.

8. Tra le organizzazioni nongovernative e il Consiglio di sicurezza non c'è mai stato un rapporto diretto, come invece avviene, fin dall'inizio, con il Consiglio economico e sociale e con il Segretariato e, più di recente, anche con l'Assemblea generale. Il Consiglio di sicurezza, santuario dell'interstatalismo, è sempre stato inaccessibile alle Ong in quanto il suo fine principale, cioè il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, appartiene, per definizione, alla sfera della "high politics", riservata alla diplomazia dei cinque membri permanenti. È utile ricordare che fino al 1989 il Consiglio di sicurezza non è quasi mai riuscito a svolgere le funzioni per le quali è stato creato: la sua possibilità di agire veniva bloccata dal cosiddetto potere di veto dei cinque membri permanenti (dall'inizio della sua attività al 31 maggio 1990 i veti sono stati 279).

Il problema della democratizzazione del Consiglio di sicurezza e del controllo di legittimità dei suoi atti è divenuto oggi uno dei punti principali oggetto di riflessione non soltanto dei gruppi di lavoro sulla riforma delle Nazioni Unite creati dall'Assemblea generale ma anche delle organizzazioni della società civile globale. Di recente, il Consiglio di sicurezza si è per così dire accorto delle Ong. Questo si spiega, come prima ricordato, alla luce del crescente coinvolgimento degli attori non statali nelle aree di crisi internazionale, con funzioni di assistenza umanitaria, monitoraggio dei diritti umani, promozione della fiducia reciproca e, in taluni casi (guerra del Golfo e conflitto in Bosnia), anche di interposizione nonviolenta tra le parti in conflitto.

A mò di esempio, prenderò in considerazione la Risoluzione con cui il Consi-

glio di sicurezza si rivolge direttamente alle Ong per conseguire l'obiettivo inteso ad assicurare alla giustizia coloro che hanno commesso crimini di guerra e crimini contro l'umanità. È la Risoluzione 827 del 25 maggio 1993 con cui viene approvato lo statuto del Tribunale internazionale chiamato a giudicare le persone presunte responsabili di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità commessi nei territori della ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991. Al paragrafo 5 della Risoluzione il Consiglio di sicurezza

“sollecita gli stati e le organizzazioni governative e nongovernative ad apportare al Tribunale internazionale contributi sotto forma di risorse finanziarie, di equipaggiamenti e di servizi, compresa l'offerta di personale specializzato”.

Un esplicito richiamo alle Ong figura anche nello Statuto del Tribunale internazionale allegato alla Risoluzione 827 e preparato dal Segretario generale sulla base di tre progetti: quello del governo italiano, quello del governo francese e quello presentato dalla Svezia a nome della Osce<sup>23</sup>. All'art. 18 si legge:

“Il Procuratore inizierà le indagini d'ufficio o sulla base di informazioni ottenute da qualunque fonte, in particolare da governi, organi delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative e nongovernative”.

Per le Ong si tratta di un riconoscimento storico che allarga il loro campo d'azione e accresce la loro responsabilità in una materia, quella della giustizia penale internazionale, che rappresenta una novità assoluta anche per gli stati. Le organizzazioni della società civile impegnate in azioni di monitoraggio dei diritti umani nella ex Jugoslavia, come Amnesty International, Commissione internazionale dei giuristi e Human Rights Watch, hanno già presentato rapporti dettagliati al Procuratore del Tribunale.

9. Un ulteriore, esplicito riconoscimento delle Ong viene dalla Commissione sulla Governabilità Globale, creata nel 1992 e composta da 26 personalità indipendenti del mondo della cultura e della politica. La Commissione, co-presieduta da Ingvar Carlsson, già Primo Ministro di Svezia e da Shridath Ramphal, ex Segretario generale del Commonwealth, ha l'appoggio di numerosi governi, delle Nazioni Unite, della Commissione Europea, di autorità di governo locale e di Fondazioni europee e americane. Il Rapporto della Commissione, intitolato “Our Global Neighbourhood”<sup>24</sup>, contiene precisi riferimenti alle organizzazioni di società civile e al ruolo che possono e devono giocare in questa fase della storia dell'umanità caratterizzata da profonde tra-

<sup>23</sup> Per una ricostruzione del ruolo dell'Italia nella fase di preparazione del progetto di Statuto e per un commento al progetto del governo italiano, v. A. Papisca, *Giustizia penale internazionale: il contributo dell'Italia alla costituzione del Tribunale internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità nella ex Jugoslavia*, in questo numero della Rivista, p. 117 ss. Per il testo dello Statuto del Tribunale v. sempre in questo numero della Rivista, p. 185 ss.

<sup>24</sup> Pubblicato dalla Oxford University Press, Oxford UK, 1995. Per un riassunto del rapporto v. in questo numero della Rivista, p. 165 ss.

sformazioni. La Commissione inquadra le sue proposte in una prospettiva di superamento della sovranità degli stati e assegna alle Ong il compito storico di costringere i governi ai necessari adattamenti, primo fra tutti quello derivante dal riconoscimento dell'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite. Nel Rapporto si legge:

“Se fino a poco tempo fa il concetto di governabilità globale evocava essenzialmente l'idea di un insieme di relazioni intergovernative, oggi esso coinvolge non solo i governi e le loro istituzioni, ma anche le organizzazioni non governative, le associazioni dei cittadini, le imprese multinazionali, gli ambienti universitari e i mezzi di comunicazione. L'emergere di una società civile globale, con tanti movimenti che rafforzano il senso della solidarietà, riflette una accresciuta capacità e volontà delle persone di assumere il controllo delle proprie vite. ... In ordine al futuro, una speciale responsabilità incombe sul settore nongovernativo. ... Nel portare avanti le nostre proposte, la società civile internazionale deve prevalere sui governi. Così facendo essa garantirà che 'Noi popoli delle Nazioni Unite' siamo gli strumenti del mutamento in maniera molto più accentuata rispetto a cinquant'anni fa. ... Se la gente lo chiede, possono essere messi in piedi governi disposti a iniziare il mutamento. Lo dimostra la storia dei maggiori cambiamenti nel nostro tempo: ne sono esempio il movimento di liberazione della donna e il movimento ambientalista. ...”.

Un altrettanto significativo riconoscimento del ruolo delle Ong per la trasformazione delle Nazioni Unite è venuta dal Gruppo indipendente sul futuro delle Nazioni Unite, co-presieduto da Moeen Qureshi, già Primo Ministro del Pakistan, e da Richard von Weizsacker, già Presidente della Repubblica Federale Tedesca. Il Gruppo indipendente, composto da 12 persone e sostenuto dalla Fondazione Ford e dall'Università di Yale, ha elaborato il Rapporto “Le Nazioni Unite nei loro secondi cinquant'anni di vita”<sup>25</sup>. Il Gruppo si riferisce al mondo dell'associazionismo come a quel serbatoio di risorse di legittimazione e di domanda politica cui le Nazioni Unite dovranno sempre più attingere. Nel Rapporto si legge infatti che:

“L'Organizzazione delle Nazioni Unite è una associazione di Stati sovrani e come tale è responsabile nei confronti dei governi di tutto il mondo. Tuttavia, le profonde trasformazioni e la crescita che caratterizzano la società civile del nostro tempo – l'importanza crescente e il potere degli attori non-statali quali i mezzi di comunicazione, i gruppi religiosi, le comunità di affari e le popolazioni in ogni luogo – impongono una nuova dimensione della cooperazione internazionale. Qualsiasi programma per migliorare il funzionamento delle istituzioni internazionali dovrà tener conto del crescente attivismo della società civile”.

10. Il riconoscimento più recente, di altissimo profilo, è quello contenuto nell'Accordo di Pace sulla ex Jugoslavia stipulato a Dayton il 20 novembre 1995 e firmato a Parigi il 15 dicembre 1995. L'Accordo si compone di un Accordo quadro generale e di 13 accordi specifici (allegati all'accordo quadro) relativi agli aspetti militari e di polizia, ai confini, alle elezioni, ai diritti umani, ai rifugiati e profughi, alla nuova Costituzione per la Bosnia e Erzegovina, alla conservazione dei monumenti nazionali, alla creazione di corporazioni pubbliche, agli aspetti civili della ricostruzione. I principi che informano l'Accordo di pace sono quelli enunciati nella Carta delle Nazioni Uni-

<sup>25</sup> Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in Its Half-Century*, New York, Yale Univ.-Ford Foundation, 1995.

te, nell'Atto finale di Helsinki e in altri documenti della Osce, nonché nelle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

Nell'Accordo, le Ong sono considerate attori rilevanti per la costruzione della pace al pari delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni intergovernative.

Il coinvolgimento ufficiale delle Ong nell'attuazione dell'Accordo si estende a tutti i settori operativi, ad eccezione di quelli relativi agli aspetti strettamente militari. Alle Ong è chiesto espressamente di fornire collaborazione e assistenza ai vari organi che saranno creati in applicazione dell'Accordo, in particolare: alla Commissione elettorale provvisoria; alla Commissione sui diritti umani, allo Ombudsman sui diritti umani e alla Camera sui diritti umani; alla Commissione sui rifugiati e i profughi; alla Commissione sulle società pubbliche della Bosnia e Erzegovina; all'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite che dovrà, tra l'altro, coordinare tutte le attività delle organizzazioni e delle agenzie civili operanti in Bosnia e Erzegovina, nonché alla Commissione civile mista che sarà presieduta dallo stesso Alto Rappresentante; al Commissario della Forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite.

Si può senz'altro affermare che i negoziatori di Dayton hanno raccolto quanto più volte suggerito dal Segretario generale delle Nazioni Unite nei Rapporti "Un'Agenda per la pace" e "Un'Agenda per lo sviluppo" circa un più strutturale coinvolgimento delle Ong nel *peace-building*. Le Ong, dunque, sono chiamate a dare, per la prima volta per espressa disposizione di un accordo di pace, un contributo organico alla effettività del diritto internazionale dei diritti umani.

11. Il momento più istituzionalmente più significativo dell'impegno politico delle Ong e, più in generale, del movimento di società civile globale è costituito dalla riflessione in corso sul futuro delle Nazioni Unite. Rispetto al dibattito che si svolge negli ambienti ufficiali, questa riflessione si caratterizza per il fatto di porre al centro il problema del deficit democratico dell'Onu e dell'intero sistema della politica internazionale. Tutte le proposte che le Ong avanzano sulla riforma dell'Onu sono all'insegna della democrazia e dei diritti umani. Tra le molte iniziative in materia realizzate in ogni parte del mondo, si segnalano in particolare il Congresso dei Federalisti Mondiali sul tema "Democratizing the United Nations", che ha avuto luogo a San Francisco dal 21 al 28 giugno 1995; il Symposium "With the peoples: the role of civil society in the history and future of the United Nations", organizzato dallo "UN 50th San Francisco Committee" dal 21 al 24 giugno, e il Forum internazionale per la riforma e la democratizzazione dell'Onu di Perugia, sul quale ci soffermiamo brevemente.

In Italia, a Perugia, il Coordinamento di società civile per il 50° anniversario dell'Onu<sup>26</sup> ha promosso dal 20 al 24 settembre 1995 tre iniziative maggiori: il Forum

---

<sup>26</sup> Costituito da: Associazione per la pace, Francescani del Sacro Convento di Assisi, Regione dell'Umbria, Provincia di Perugia, Comune di Perugia, Comune di Assisi, Università degli Studi di Perugia, Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova. Al Coordinamento, che opera in collaborazione con l'Ufficio Onu per l'Italia, Malta e la Santa Sede, hanno aderito oltre 500 strutture di società civile, tra enti locali e regionali, associazioni di volontariato, centri di studio e di ricerca.

internazionale appunto per la riforma e la democratizzazione dell'Onu, l'Assemblea mondiale dei popoli delle Nazioni Unite e la Marcia per la pace Perugia-Assisi all'insegna di "Noi popoli delle Nazioni Unite"<sup>27</sup>.

Le questioni principali sulle quali la società civile ha elaborato propri progetti di riforma e che sono state al centro del dibattito nel Forum internazionale di Perugia sono quelle relative al sistema di sicurezza, alla democratizzazione dei processi decisionali, al potenziamento delle strutture di garanzia dei diritti umani e alla promozione dello sviluppo umano sostenibile<sup>28</sup>.

Per la sicurezza internazionale, le Ong chiedono espressamente agli stati di adempiere agli obblighi previsti dall'art. 43 della Carta delle Nazioni Unite, di contribuire in modo adeguato e tempestivo alle spese di finanziamento delle operazioni di pace delle Nazioni Unite, di rendere obbligatorio il Registro Onu del commercio delle armi ed estenderlo a tutti i sistemi d'arma, di creare una forza nonarmata e nonviolenta delle Nazioni Unite composta da obiettori di coscienza e responsabili di Ong. Per la riforma del Consiglio di sicurezza, le Ong propongono di rendere più rappresentativa la presenza degli stati del Sud del mondo, di abolire il potere di veto fin da subito in materia di diritti umani, di istituire delle procedure per il controllo di legittimità degli atti del Consiglio di sicurezza.

Per quanto concerne la democratizzazione dell'Onu, le Ong chiedono di rendere tripartita la composizione delle delegazioni nazionali negli organismi delle Nazioni Unite, le quali dovranno essere composte dai rappresentanti dell'esecutivo, del parlamento e delle organizzazioni di società civile; di creare l'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite; di trasformare l'attuale status consultivo che le Ong hanno alle Nazioni Unite in status di co-decisionalità.

Nel campo dei diritti umani, le proposte delle Ong sono molte e organiche. Ricordiamo le principali: aumentare le risorse e rendere più efficaci le funzioni dei Comitati per i diritti umani istituiti in virtù di apposite convenzioni internazionali e dell'Alto Commissario per i diritti umani; adottare un Protocollo aggiuntivo ai due Patti internazionali del 1966 che riconosca i diritti alla pace, allo sviluppo e all'ambiente come diritti umani fondamentali; dichiarare inammissibile, una volta per tutte, l'eccezione della giurisdizione domestica per quanto riguarda le questioni attinenti alla tutela dei diritti umani; costituire subito il Tribunale penale internazionale permanente con il compito di giudicare sui crimini di guerra e sui crimini contro l'umanità, compresi gli abusi sessuali; rendere obbligatoria l'abolizione della pena di morte in ogni paese; rendere obbligatoria la competenza della Corte internazionale di giustizia; incrementare i fondi Onu per la promozione e protezione dei diritti umani.

Nell'area della promozione dello sviluppo umano, le Ong sostengono le proposte contenute nel Rapporto sullo sviluppo umano n. 5 del 1994, preparato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP)<sup>29</sup>. In particolare esse insistono

<sup>27</sup> V. "UmbriaRegione", n. 60, settembre 1995, Speciale Marcia per la Pace Perugia-Assisi "Noi popoli delle Nazioni Unite", 24 settembre 1995.

<sup>28</sup> I quattro documenti di lavoro centrati su obiettivi presentati al Forum dal Coordinamento per il 50° anniversario dell'Onu sono pubblicati in questo numero della Rivista, p. 137 ss.

<sup>29</sup> Cfr. UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994.

per creare un Consiglio delle Nazioni Unite per la sicurezza economica e lo sviluppo umano che dovrebbe occuparsi di questioni globali relative alla sicurezza umana, quali: la povertà mondiale, la disoccupazione, la sicurezza alimentare, l'emigrazione internazionale, lo sviluppo umano sostenibile.

Il Parlamento italiano ha reagito ricettivamente alle proposte politiche della società civile suffragate, è bene ricordarlo, dalle oltre 80 mila persone che hanno partecipato, domenica 24 settembre, alla Marcia per la pace Perugia-Assisi. Un gruppo di 43 parlamentari appartenenti ai partiti sia della maggioranza sia dell'opposizione hanno presentato il 18 ottobre 1995 alla Camera dei Deputati una Mozione contenente quello che si prefigura come il progetto italiano organico per la riforma e la democratizzazione dell'Onu<sup>30</sup>. I parlamentari, dopo aver richiamato il discorso del Papa all'Assemblea generale e dichiarato di condividere "le motivazioni ideali e politiche che hanno spinto moltissime associazioni della società civile italiana a chiedere, in occasione della marcia della pace Perugia-Assisi del 24 settembre, una profonda riforma e democratizzazione dell'Onu", fanno proprie le principali proposte elaborate dal Coordinamento di società civile per il 50° anniversario dell'Onu: assicurare una maggiore rappresentatività del Consiglio di sicurezza, abolire il potere di veto in materia di diritti umani, istituire una Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, potenziare la partecipazione delle Ong nel sistema delle Nazioni Unite, rendere tripartita la composizione della delegazione italiana all'Onu, creare un Consiglio per la sicurezza economica e lo sviluppo umano, dare attuazione agli accordi previsti dall'art. 43 della Carta e cioè mettere a disposizione dell'Onu, in via permanente, parte delle forze armate italiane, istituire il Tribunale penale internazionale permanente sui crimini di guerra e contro l'umanità, rendere obbligatoria per tutti gli stati la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia dell'Aja.

12. Il senso che si ricava da questa azione progettuale a vasto raggio è che le espressioni organizzate di società civile stanno riuscendo nel loro proposito di abbattere il confine nazionale della democrazia e di coinvolgere attivamente in questa loro strategia le istituzioni di governo locale e regionale. E c'è qualcosa di più, in Italia. Le puntuali proposte di società civile sul futuro dell'Onu hanno raggiunto, come prima ricordato, il Parlamento. La misura del potere politico delle associazioni eco-pacifiste è segnata dalla differenza che passa tra i generici programmi di politica estera dei partiti e del governo degli anni trascorsi e l'organico e preciso programma contenuto nella Mozione sopra citata. Di questo "potere di società civile" c'è l'importante traccia che abbiamo già segnalato essere nei rapporti sul futuro dell'Onu elaborati dalla Commissione sulla Governabilità Globale e dal Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite. E per l'ulteriore riconoscimento istituzionale dell'impegno politico delle Ong, che la Commissione ridefinisce come Osc, c'è una proposta forte: la convocazione annuale di un Forum internazionale di società civile prima della sessione ordi-

<sup>30</sup> La Mozione è pubblicata in questo numero della Rivista, p. 49 ss. Primo firmatario l'On. Pezzoni, seguono le firme dei principali esponenti politici: da Berlinguer a Dotti, da Gnutti a Gasparri, da Mattioli a Giovanni Bianchi, da Adornato a Veltroni.

itaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Le Ong-Osc hanno preso al balzo questa proposta e hanno tenuto la prima sessione sperimentale del Foro al Palazzo di Vetro, nel mese di ottobre 1995.

Qual è la ricaduta del ruolo, anzi della crescita di ruolo delle organizzazioni di società civile sul comportamento del sistema politico internazionale? C'è evidenza empirica sufficiente per asserire che la ricaduta c'è e che essa opera in termini "strutturali". Innanzitutto, il mondo dell'associazionismo ha dato un rilevante contributo – tutto ancora da studiare con la dovuta attenzione – al crollo dei muri e al superamento dei blocchi: gruppi informali, singole personalità, organizzazioni come Solidarnosc e "reti" come Charta 77 hanno orientato nonviolentemente e con efficacia le rivoluzioni nei paesi dell'Europa centrale e orientale grazie ai collegamenti intrattenuti con le organizzazioni di società civile del resto del mondo sulla base dei principi contenuti nell'Atto finale di Helsinki e nelle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

In Africa si deve alle associazioni l'introduzione della cultura della democrazia e dei diritti umani e la sua maturazione in movimento politico costituzionalista, operante soprattutto (per ora) nei paesi dell'Africa occidentale. Insomma, le Ong africane hanno inserito il tema dello sviluppo umano in una più ampia strategia di mutamento politico<sup>31</sup>.

In America Latina opera attivamente, come noto, una fittissima rete di organizzazioni di società civile e di comunità di base. La loro azione si è rivelata decisiva nella lotta contro le dittature in Argentina, in Uruguay, in Cile, in Guatemala e in altri paesi. Anche in questo continente emerge il ruolo politico di democratizzazione, che trova la sua principale fonte di ispirazione e legittimazione, anche in questo caso, nella Carta delle Nazioni Unite e nelle Dichiarazioni e Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani<sup>32</sup>.

In Asia, le Ong sono in fase di rapido sviluppo; tra gli obiettivi che esse perseguono c'è anche quello del *networking*, del "fare rete" per testimoniare la solidarietà e per essere più influenti. Anche qui, il riferimento è alle Nazioni Unite e ai diritti umani<sup>33</sup>. Lo stesso riferimento ha consentito la nascita di 16 organizzazioni nongovernative per la promozione dei diritti umani nei paesi arabi che sono entrate a far parte della Federazione Internazionale per i Diritti Umani: due in Marocco, Algeria, Libano e Mauritania e una in Tunisia, Egitto, Sudan, Palestina, Yemen, Bahrain, Siria e Kuwait.

<sup>31</sup> Cfr. la "Tunis Declaration of African NGOs", adottata dalle 76 Ong africane partecipanti alla Conferenza di Tunisi dal 2 al 6 novembre 1992, organizzata in preparazione della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna. La Dichiarazione è pubblicata in M. Novak (ed.), *World Conference on Human Rights*, cit., p. 121 ss.

<sup>32</sup> Cfr. la "Quito Declaration of Latinoamerican and Caribbean NGOs", adottata dai rappresentanti di oltre 100 Ong provenienti da 21 paesi dell'America Latina e dei Caraibi, riunitisi a Quito, in Ecuador, il 29 e 30 maggio 1993, in preparazione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani di Vienna. Il testo è pubblicato in M. Novak (ed.), *World Conference on Human Rights*, cit., p. 139 ss.

<sup>33</sup> Cfr. la "Bangkok NGO Declaration on Human Rights", adottata dalla Conferenza regionale delle Ong dell'Asia e del Pacifico, che ha avuto luogo a Bangkok dal 24 al 28 marzo 1993, in preparazione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani. Il testo è pubblicato nel documento dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/CONF.157/PC/83 del 19 aprile 1993. Per un commento, v. M. Mascia, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, cit., p. 62 ss.

13. Il rapporto che si è venuto a sviluppare tra Ong e Nazioni Unite è dunque un rapporto sinergico, nel senso che c'è una reciproca valorizzazione che segna il divenire della struttura del più ampio sistema internazionale. Questa interazione ha consentito nei trascorsi decenni di fare emergere, con rilievo sistemico, la questione dello sviluppo umano, la questione dell'ambiente, la questione della condizione delle donne. La stessa interazione Nazioni Unite-Ong ha fatto ora emergere, con i caratteri di una *issue* politica ineludibile, il problema della democrazia internazionale correttamente intesa, cioè fondata sui diritti umani<sup>34</sup>. ■

<sup>34</sup> Sul concetto e sugli attori di democrazia internazionale, v. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1995, V ed.