

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

6

Marco Mascia

**L'ASSOCIAZIONISMO
INTERNAZIONALE
DI PROMOZIONE UMANA**



STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI

CEDAM

UNIVERSITÀ DI PADOVA
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

6

MARCO MASCLIA

L'ASSOCIAZIONISMO INTERNAZIONALE DI PROMOZIONE UMANA

**Contributo all'analisi dei nuovi attori
della politica internazionale**



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1992

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 1991 by CEDAM - Padova*

ISBN 88-13-17584-1

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Centrofotocomposizione Dorigo - Padova

Tipo-Lito Poligrafica Moderna - Padova - 1992

INDICE

PREMESSA	pag. IX
----------------	---------

INTRODUZIONE

1. Il rilievo politico delle organizzazioni internazionali nongovernative, OING	pag. 1
2. OING e questione palestinese	» 4
3. Tribunale Permanente dei Popoli	» 10
4. Progetto di Seconda Assemblea generale delle Nazioni Unite	» 12
5. L'azione di Amnesty International	» 16
6. «Helsinki Citizens Assembly»	» 19
7. Osservatorio permanente della democrazia internazionale .	» 30
8. Legge regionale del Veneto per la promozione di una cultura di pace	» 32

CAPITOLO I

MUTAMENTO E PARADIGMI DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

1. La scienza della politica internazionale e le istanze del mutamento	pag. 39
2. Il paradigma statocentrico	» 46

3. Il paradigma «global society»	pag. 52
4. Il paradigma neomarxista	» 57
5. Il paradigma del mutamento globale	» 58
5.1 Approccio WOMP	» 58
5.2 Approccio «obiettivi societari»	» 61
5.3 Approccio «democrazia internazionale»	» 64
6. Elementi per un paradigma umanocentrico delle relazioni internazionali. Piano di analisi	» 67

CAPITOLO II

PROCESSI DI MUTAMENTO NEL SISTEMA INTERNAZIONALE

1. L'interdipendenza complessa	pag. 73
2. La transnazionalizzazione	» 78
2.1 I caratteri del transnazionalismo: organizzazione, mondializzazione, specializzazione, politicizzazione	» 80
3. Altri tipi di relazioni internazionali	» 89
4. L'organizzazione	» 97
5. L'internazionalizzazione dei diritti umani	» 101
5.1 L'attenzione della Comunità europea	» 107
5.2 I processi indotti	» 109
5.3 Il processo pedagogico	» 112
6. Le sfide al sistema politico internazionale	» 114

CAPITOLO III

GLI ATTORI POLITICI INTERNAZIONALI: PLURALISMO E DIVERSIFICAZIONE

1. La tipologia tradizionale	pag. 117
2. La tipologia della diversificazione	» 120
3. Area della statualità e dell'interstatualità	» 121
3.1 Stati	» 121
3.2 Organizzazioni intergovernative, OIG	» 123

4. Area della nonstatualità	pag. 126
4.1 Transnazionali del profitto	» 126
4.2 Organizzazioni internazionali nongovernative	» 128
4.3 Popoli	» 128
4.4 Minoranze e popolazioni autoctone	» 137
4.5 Individui	» 141
5. Area della soggettualità mista	» 142
5.1 Chiesa cattolica	» 143
5.2 Movimenti di liberazione nazionali	» 146
5.3 Interregioni	» 147

CAPITOLO IV

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI
NONGOVERNATIVE, OING

1. Definizioni	pag. 155
2. Classificazioni	» 160
3. Struttura e funzioni	» 169
3.1 Struttura organizzativa	» 169
3.2 Funzioni	» 171
3.2.1 Funzioni interne	» 172
3.2.2 Funzioni esterne	» 175
4. Riconoscimenti di status	» 186
4.1 Alla ricerca di uno status formale	» 186
4.2 Primo accordo giuridico internazionale sulle OING ...	» 190
4.3 Status consultivo nel sistema delle Nazioni Unite	» 192
4.4 Segue: status consultivo presso il Consiglio d'Europa ..	» 198
4.5 Segue: status consultivo presso altre OIG	» 201
4.6 Sistema della Comunità europea	» 201
4.7 Sistema di Helsinki	» 205
5. Le implicazioni politiche dello status consultivo	» 210
6. Gli attributi di posizione delle OING	» 212
7. Il potere delle OING: <i>value power</i> , <i>idea power</i>	» 217
8. Misurazione e livelli di esercizio del potere	» 219

CAPITOLO V

LA CULTURA POLITICA
DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI
NON GOVERNATIVE

1. La cultura politica come variabile indipendente	pag. 225
2. I contenuti della cultura politica	» 228
3. Le aree di operatività: diritti umani; cooperazione allo sviluppo; pace, disarmo e obiezioni di coscienza; servizi sociali; ambiente	» 231
4. I caratteri della nuova cultura politica	» 245
5. La socializzazione politica	» 250
6. Cultura costituente	» 252

CONCLUSIONI

1. Mutazione della politica e sviluppo delle OING	pag. 257
2. I caratteri della nuova identità politica dell'associazionismo di promozione umana	» 261
2.1 Specificità	» 262
2.2 Progettualità	» 264
2.3 Senso di legittimità giuridica	» 267
BIBLIOGRAFIA	» 271

PREMESSA

Il volume è il risultato della ricerca svolta durante il corso di Dottorato in Relazioni internazionali.

L'analisi politologica si propone di mettere a fuoco i problemi che stanno emergendo in connessione con le trasformazioni strutturali in atto nel sistema della politica internazionale e di individuare i soggetti che paiono particolarmente idonei a gestire il mutamento.

Nel corso degli ultimi decenni, infatti, si sono moltiplicati e diversificati gli attori internazionali, sono stati posti nuovi principi e norme giuridiche informati a principi di etica umana, si è fatta strada una specifica domanda politica di mutamento, si è ulteriormente sviluppata l'organizzazione internazionale intergovernativa e nongovernativa, si è intensificata la transnazionalizzazione di rapporti e strutture, ha assunto carattere di irreversibilità la situazione di interdipendenza mondiale, è avvenuta la fine del bipolarismo, sono nati nuovi equilibri e alleanze, è venuto meno il confine tra politica interna e politica internazionale.

Questa mutazione della politica internazionale è all'origine di una dialettica tra «vecchio» e «nuovo», tra soggetti che rappresentano il passato e quelli che si propongono come attori del cambiamento, tra vetero principi statualistici e nuovo diritto internazionale dei diritti umani, tra l'accezione interstatale di democrazia, che traduce il principio di sovrana eguaglianza degli stati, e quella panumana intesa come partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle istituzioni internazionali.

Con l'ausilio di una abbondante evidenza empirica e in ragione anche del mio coinvolgimento diretto in iniziative di società civile internazionale, come quella della Commissione diritti umani dell'Assemblea dei Cittadini

di Helsinki, che ha il suo centro di coordinamento a Padova, ho potuto verificare che l'associazionismo di promozione umana è in piena espansione ovunque nel mondo: le frontiere del continente nonterritoriale di cui parla J. Galtung stanno avanzando.

Un dato molto importante di questo scenario è la consapevole assunzione di responsabilità politica da parte di associazioni e gruppi di volontariato, come evidenziano, tra le altre, le azioni di pacificazione attiva svolte durante la guerra del Golfo e in occasione del conflitto nei territori della ex Jugoslavia.

Negli ultimi tempi, uno degli obiettivi fondamentali del progetto di pace dell'associazionismo operante a fini di promozione umana, nazionale e internazionale, è divenuto quello della democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite. I nuovi attori delle relazioni internazionali non soltanto hanno posto con grande determinazione, ai competenti organi delle Nazioni Unite e ai singoli governi nazionali, il problema della loro diretta partecipazione ai processi decisionali internazionali, ma hanno anche dimostrato di possedere la volontà e gli strumenti cognitivi indispensabili per effettivamente interagire con la diplomazia degli stati.

L'associazionismo, chiaramente, ha una duplice vocazione: ad ancorare la politica ai principi etici e alle norme giuridiche del Codice universale dei diritti umani e a educare la gente al concreto rispetto di tali norme e principi.

L'associazionismo – che ha oggi piena legittimità ad agire per il cambiamento, in quanto espressione genuina di società civile – rilancia la proposta di un *nuovo ordine internazionale democratico* secondo la lettera e lo spirito dell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati».

M.M.

INTRODUZIONE

1. *Il rilievo politico delle organizzazioni internazionali nongovernative*

La politica internazionale non è più monopolio esclusivo degli stati. Essa non può pertanto essere spiegata senza tener conto di tutti gli attori, statuali e non, che contribuiscono a determinarla ⁽¹⁾.

Con questo, non si intende asserire che il potere finora esercitato nella pratica delle relazioni internazionali si stia equamente distribuendo tra vecchi attori statuali e nuovi attori non statuali né, tanto meno, che tale potere stia per essere assorbito dai secondi a detrimento dei primi. Ancora, e chissà fino a quando, il potere statale sarà predominante. Ciò che si intende asserire è che esistono, realmente, ruoli che sono significativi per il sistema della politica internazionale e che sono svolti in misura crescente da attori diversi dagli stati-nazione.

Una parte di tali ruoli si qualifica addirittura per gli intenti «costituenti» che li sottendono, cioè per la volontà che i relativi soggetti manifestano di intervenire direttamente sulla struttura del sistema della politica internazionale per trasformarla sulla base di valori e principi completamente nuovi.

Le organizzazioni internazionali nongovernative, OING, che i cosiddetti realisti, ovvero la maggior parte degli studiosi delle relazioni internazionali, pervicacemente continuano ad ignorare o, al più, considerano

⁽¹⁾ Cfr. E.J. LACEY, *The Role of Non-Governmental Organizations in World Affairs*, in «Transnational Associations», n. 3, 1988, pp. 138-142.

«parenti poveri» degli stati o categoria di soggetti del tutto marginali per la grande politica, in realtà esistono e sono sempre più numerose.

Se di parenti vogliamo parlare, più che poveri dobbiamo definirli scomodi per i disturbi, le sfide, lo stress che arrecano al comportamento dei singoli stati e al funzionamento delle tradizionali istituzioni internazionali.

Fa notare Johan Galtung al riguardo che «finora nessuno ha realmente fotografato ciò che sta avvenendo nel mondo in quanto sistema che comprende sia gli attori statali sia gli attori non-statali Nessuno realmente sa, nessuno è stato capace di sviluppare concetti idonei a far capire la totalità del nostro sistema mondiale sempre più complesso Come scappatoia, ci sono gli sforzi riduttivi intesi a vedere il mondo unicamente come un sistema di stati ...» ⁽²⁾.

Fino a ieri, gli stati – attraverso le loro diplomazie, servizi segreti ed eserciti – agivano nei rapporti internazionali prescindendo da ogni significativo controllo proveniente dalle rispettive «case interne». Questo non significa che non esistessero condizionamenti asimmetrici, anche pesanti, nelle loro relazioni esterne, ma i disturbi derivanti dalla disomogenea distribuzione delle risorse e del potere dovevano considerarsi fisiologici e perfettamente compatibili con la logica rigidamente statocentrica del sistema internazionale.

Oggi, alle difficoltà derivanti dalla disomogeneità degli attributi di posizione dei singoli stati, si aggiungono disturbi che non possono più oltre essere considerati fisiologici, anche perché provengono da corpi estranei alla originaria struttura statocentrica del sistema.

Il fine ultimo, più o meno consapevole, più o meno esplicito, delle OING è infatti quello di frenare, controllare, finalizzare il comportamento esterno, oltre che naturalmente quello interno, degli stati. La sfida è al principio e alla pratica della sovranità statale e si indirizza quindi direttamente al funzionamento meccanicistico del tradizionale sistema della politica internazionale, la cui ragion d'essere, ovvero «necessarietà», è la riproduzione della geometria delle sovranità statuali ⁽³⁾.

⁽²⁾ V. J. GALTUNG, *International Organizations and World Decision-Making*, in «Transnational Associations», n. 4, 1986, p. 220.

⁽³⁾ V. A. PAPISCA, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in «Teoria Politica», II, n. 2, 1986, pp. 3-32. Per una più puntuale riflessione sul

La realtà internazionale del nostro tempo, quale va configurandosi sotto l'impatto dell'azione di attori collettivi che affondano le loro radici nel sociale e che del sociale, senza mediazioni, intendono rappresentare e soddisfare bisogni, interessi e valori direttamente anche in sede internazionale, lungo un percorso di ruoli che va dalle micro realtà locali fino ai macro ambiti decisionali sul piano mondiale, si caratterizza per una nuova tensione teleologica, per una «ricerca di senso umano» anche nei rapporti tra stati. Questi vedono mutare velocemente il contesto in cui da sempre hanno agito quali attori esclusivi: come è stato recentemente affermato, il fatto che non sia più possibile distinguere fra politica interna e politica internazionale, determina il mutamento della natura stessa della politica (4).

La «complessità» su cui insiste Galtung deriva dalla reale compresenza di varie categorie di attori all'interno del sistema delle relazioni internazionali, in particolare di quelle politiche: la tensione teleologica e la ricerca di senso umano sono introdotte nella realtà della politica internazionale appunto per iniziativa di quella parte non statale del sistema mondiale che lo stesso Galtung definisce come «people».

La sigla OING è comunemente usata, anche nelle sedi ufficiali dell'organizzazione intergovernativa, per indicare gli attori collettivi, ovvero le espressioni associative, di questa parte *popolare* del sistema mondiale, che perseguono fini diversi da quelli di profitto, in particolare il dialogo interculturale, la promozione e la tutela dei diritti umani, la cooperazione allo sviluppo, pace e disarmo, tutela dell'ambiente (5).

punto, in relazione anche al comportamento dell'ONU sul conflitto del Golfo, v., dello stesso Autore, *Diritti umani, «supercostruzione» universale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 13-24.

(4) V. L. BONANATE, *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in «Relazioni internazionali», dicembre 1989, p. 20 ss. Dello stesso Autore, per l'ulteriore sviluppo della riflessione su questo percorso, v. *La grande disillusione*, in «Politica internazionale», n. 1, gennaio-febbraio 1991, pp. 5-12 e *La rivoluzione internazionale. Invito al dialogo*, in «Teoria politica», VII, n. 2, 1991, pp. 3-20.

(5) Nei paesi anglosassoni le associazioni di cooperazione allo sviluppo sono chiamate «Private voluntary Organizations», nei paesi francofoni «Associations bénévoles». Nel mondo degli organismi di volontariato italiani per la cooperazione allo sviluppo, il termine tecnico «ONG» è oggi messo in discussione in quanto si riferisce a un numero altissimo di enti fra loro eterogenei, che non sempre si identificano con il codice di condotta e quindi con la deontologia originaria della ONG intese essenzial-

Va fatto presente che l'aggettivo «nongovernativo» incontra crescente sfavore nel mondo dell'associazionismo, in ragione del fatto che si tende a considerare le associazioni come espressione istituzionale, indipendente di società civile e quindi come strutture che asseriscono la propria soggettività al positivo, non al negativo o in contrapposizione aprioristica.

È a questi attori che l'analisi del presente lavoro si indirizza.

Alcuni esempi, tra i moltissimi di una evidenza empirica in costante aumento, paiono particolarmente utili per cogliere il rilievo politico che vanno assumendo, a ritmo accelerato, gli attori in questione.

2. OING e questione palestinese

L'area della politica internazionale che si confronta con il problema dell'autodeterminazione dei popoli è una di quelle su cui si sta esercitando in maniera significativa la soggettualità politica delle OING.

Come noto, il diritto all'autodeterminazione enunciato dall'identico articolo 1 dei Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, entrati in vigore nel 1976, non trova nei medesimi la previsione delle necessarie misure di garanzia sul piano internazionale, a differenza di quanto previsto, pur se in maniera non ancora sufficiente, per i diritti individuali.

Si pone quindi un duplice problema: quello della «giustiziabilità» di tale diritto e quello della idoneità delle istituzioni statuali e interstatuali a promuovere e tutelare i diritti dei popoli finora riconosciuti: diritto appunto all'autodeterminazione, diritto all'esistenza, diritto alla sovranità sulle risorse naturali, diritti culturali. Infatti, la difesa ad oltranza e con ogni mezzo da parte degli stati del principio statualistico dell'integrità territoriale viene a confliggere con l'inalienabile diritto di ogni popolo all'autodeterminazione ⁽⁶⁾.

mente come strutture di volontariato. Cfr., tra gli altri, F. Tosi, *Editoriale*, in «Cooperazione allo sviluppo e volontariato internazionale», 3, 1989, pp. 5-6.

⁽⁶⁾ Emblematico al riguardo è il caso del conflitto tra la posizione conservatrice del governo federale dell'URSS e le spinte autonomistiche delle Repubbliche baltiche risoltosi a favore di queste ultime e di quello, tuttora in atto, tra il governo federale della Jugoslavia e le Repubbliche federate.

Di fatto, la logica statocentrica che consente agli stati-nazione «sovranici» di autopertuarsi nel sistema delle relazioni internazionali impedisce di promuovere e tutelare i diritti dei popoli. Sovranità territoriale (preesistente) e autodeterminazione dei popoli sono «valori» contrapposti se non addirittura antinomici. Nonostante le norme del nuovo diritto internazionale dei diritti umani, rimane aperto, anzi assume crescente drammaticità, il problema delle forme, dei mezzi e degli attori idonei a far rispettare il diritto all'autodeterminazione. Su questo specifico tema ritorneremo più estesamente nel cap. III.

Di fronte alle resistenze e alle reticenze dei governi a riconoscere il diritto all'autodeterminazione di quel popolo in tutte le sue implicazioni, le OING hanno costituito nel 1985, nel quadro delle attività delle Nazioni Unite per l'assistenza ai profughi palestinesi e la tutela dei diritti umani nei territori palestinesi occupati, il Comitato internazionale per il coordinamento delle OING e delle organizzazioni nongovernative nazionali, ONG, appunto sulla questione della Palestina, CICP.

Del Comitato internazionale fanno parte 22 membri eletti ogni due anni dalla rete di coordinamento ⁽⁷⁾ alla quale hanno aderito oltre 300 ONG che si riconoscono nella Risoluzione 38/58 C dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 13 dicembre 1983, il cui programma prevede la realizzazione dei «diritti legittimi e inalienabili del popolo palestinese»: diritto al ritorno, diritto all'autodeterminazione e diritto di creare un proprio stato indipendente in Palestina; il riconoscimento dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina come unico rappresentante del popolo palestinese; il diritto all'esistenza di tutti gli Stati della regione all'interno di frontiere sicure e internazionalmente riconosciute nella giustizia e nella sicurezza per tutti; la convocazione della Conferenza internazionale della pace per il Medio Oriente, sotto gli auspici delle Nazioni Unite con la partecipazione, su un piano di eguaglianza, di tutte le parti nel conflitto arabo-israeliano, compresi l'OLP, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

(7) Attuale presidente è l'americano Don Betz, professore di Scienze politiche all'Università del Nord-Est (NSU) Tahlequah, Oklahoma). In connessione col Comitato internazionale lavorano tre Comitati regionali: quello nord-americano (12 membri), quello europeo (9 membri), quello africano (12 membri).

Il CICIP lavora a stretto contatto con la Divisione dei diritti dei palestinesi, creata nel 1982 all'interno del Segretariato generale dell'ONU, e con il Comitato, a composizione intergovernativa, per l'esercizio degli inalienabili diritti del popolo palestinese, creato dall'Assemblea generale nel 1985.

Questo network transnazionale ha, tra l'altro, chiesto nel corso degli ultimi anni ⁽⁸⁾: che tutti i governi dei paesi membri dell'ONU riconoscano la proclamazione di indipendenza dello Stato di Palestina; che tutti i governi riconoscano l'OLP come il solo e legittimo rappresentante del popolo palestinese; la convocazione della Conferenza internazionale per la pace; lo svolgimento di libere elezioni e il ritiro delle truppe israeliane dal territorio della Palestina occupato dal 1987; che la Cisgiordania e la striscia di Gaza siano poste sotto la tutela delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne l'Organizzazione delle Nazioni Unite, il CICIP fa istanza al Consiglio di sicurezza perché stabilisca una presenza immediata delle Nazioni Unite sui territori occupati da Israele dopo il 1967; chiede che si aumenti il numero delle persone impiegate nell'UNRWA; che tutte le agenzie delle Nazioni Unite (UNRWA, UNDP, OMS, UNICEF, UNIDO, BIT, ecc.) ammettano lo Stato di Palestina come membro; che esse possano agire in modo effettivo in tutti i campi, senza essere sottoposte al controllo delle autorità israeliane; che i competenti servizi delle Nazioni Unite diffondano fogli di informazione settimanale sugli avvenimenti nei territori occupati.

Nel campo dell'educazione e della cultura, il CICIP chiede che tutti i governi, le istituzioni culturali, le associazioni professionali, i sindacati utilizzino i loro rapporti con Israele per fare pressione e ottenere la riapertura delle scuole e delle università (ricorrendo alla via delle sanzioni, se necessario); si reclutino volontari per la documentazione e l'informazione; si organizzino visite per studenti palestinesi e si realizzino gemellaggi di scuole, università, ecc.; si garantisca la protezione dei bambini e si consacri la prima settimana di dicembre come settimana del bambino palestinese; si operi per la liberazione di tutti gli artisti e scrittori palestinesi; si patrocinino il teatro, l'arte e il folclore palestinesi all'estero.

Per la tutela dei diritti umani, il CICIP progetta campagne di

⁽⁸⁾ Cfr. «C.I.C.P. Information» No 19, Ginevra, ottobre 1989.

informazione più efficaci, dando notizie rapide e precise sulle violazioni dei diritti umani; progetti di tutela per proteggere gli individui e educare l'opinione pubblica; l'invio di delegazioni di «testimoni» nei territori occupati; campagne capillari presso l'opinione pubblica per ridurre l'aiuto degli Stati Uniti a Israele e per una campagna internazionale di boicottaggio dei prodotti israeliani; una campagna di solidarietà con i prigionieri palestinesi; un'azione per consentire a quattro medici palestinesi di ricevere una formazione al Centro per le vittime della tortura a Copenaghen; l'organizzazione di viaggi per i deportati; ecc.

Per quanto più specificamente riguarda il sostegno dei movimenti pacifisti in Israele, il CICP prevede iniziative contro la legge israeliana anti-terrorismo dell'agosto 1986 e contro il progetto di nuovo emendamento n. 3 alla legge anti-terrorismo, nonché la promozione di una campagna finanziaria per sostenere i movimenti della pace in Israele.

Tra le più importanti iniziative germinate all'interno del CICP, si segnala quella relativa alla «catena umana» nonviolenta per la pace in Israele e in Palestina, svoltasi dal 29 al 31 dicembre 1989 a Gerusalemme.

Tale manifestazione costituisce un altro importante indicatore dell'aumento del grado di politicità delle OING. Con essa, le associazioni pacifiste hanno voluto attirare l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sulla necessità urgente di una soluzione politica, nonviolenta, della questione palestinese.

Il Comitato organizzatore di «1990: Time for Peace» si compone di un gruppo di associazioni italiane e di altri paesi europei: Associazione per la pace, ARCI, ACLI (Italia), Pax Christi (Olanda), Bertrand Russel Peace Foundation (Gran Bretagna) ⁽⁹⁾. Ne fanno altresì parte il Comitato di

⁽⁹⁾ In Italia hanno aderito all'iniziativa le seguenti organizzazioni: CGIL, UIL, FIM-CISL, Gruppo «Martin Burber - Ebrei per la pace», Casa delle donne di Torino, Centro documentazione donne di Bologna, Federazione delle Chiese evangeliche, Federazione donne evangeliche, Federazione giovanile evangelica, Missione Oggi, Lega per l'Ambiente, Salaam ragazzi dell'ulivo, Coordinamento enti locali denuclearizzati, Comune di Bologna, Servizio civile internazionale, FGCI, MGS, PCI, PSI, DP, Gruppo parlamentare verde, Verdi arcobaleno, Sinistra indipendente. Altre organizzazioni che hanno aderito dall'Europa e dagli USA sono: Centro comunitario laico ebraico di Bruxelles (Belgio), Sane-Freeze (USA), Middle East Resource Center (USA), Consiglio ecumenico giovanile in Europa, Federazione mondiale cristiana studenti, Lega interna-

coordinamento europeo e il Comitato di coordinamento internazionale delle ONG sulla questione palestinese. Al primo Comitato aderiscono 350 organizzazioni nongovernative dell'Europa occidentale e orientale, al secondo aderiscono più di 1200 ONG di tutto il mondo.

L'iniziativa, una di quelle cresciute «dal basso», cioè dalla società civile, con l'intento di dare un proprio attivo e concreto contributo alla soluzione pacifica del conflitto israeliano-palestinese, ha coinvolto direttamente tutte le forze di pace operanti all'interno sia di Israele sia dei territori palestinesi. Essa costituisce un esempio molto significativo di «diplomazia popolare» orientata, in questo caso, a far rispettare il legittimo diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese.

Le associazioni europee, palestinesi e israeliane si sono ritrovate d'accordo su tre obiettivi fondamentali: avviare negoziati di pace, rispettare i diritti umani, riconoscere l'esistenza di due popoli-due stati.

L'iniziativa, culminata nella catena umana che ha simbolicamente stretto all'interno di un grande cerchio di uomini, donne e bambini palestinesi, israeliani ed europei le mura di Gerusalemme Est, è iniziata con la visita di tutti i partecipanti al Museo dell'Olocausto, per sottolineare la necessità di distinguere tra passato e presente, tra due grandi tragedie che hanno segnato la storia dell'umanità, tra un genocidio purtroppo già avvenuto e un altro che può e deve essere fermato. Il programma si è articolato nel corso di un'intera settimana con momenti di preghiera nei luoghi sacri delle diverse religioni presenti a Gerusalemme; visite a località palestinesi e israeliane; visite ai campi profughi nei territori palestinesi occupati; incontri fra parlamentari europei e parlamentari della Knesset nonché tra parlamentari europei ed esponenti dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina; incontri delle donne israeliane, palestinesi ed europee, culminati con un unico corteo per la pace che, significativamente, per la prima volta, ha unito Gerusalemme Est con Gerusalemme Ovest;

zionale per i diritti dei popoli, Consiglio per la pace dell'Ungheria, Consiglio per la pace dell'URSS, War Resisters International, World Conference on Religion and Peace, Lista alternativa Berlino, Foundation for Middle East Peace (USA), World Federation of Democratic Youth, Coalizione polacca per la pace, Cimade (Francia), Oxfam (Belgio), Blanes (ebrei progressisti, Olanda). V. «Arcipelago», mensile dell'Associazione per la pace, n. 7, 25 dicembre 1989.

incontri con organizzazioni sociali, sindacati, comitati delle donne, organizzazioni nongovernative per i diritti umani, associazioni assistenziali, studenti e docenti palestinesi e israeliani.

La repressione attuata della polizia israeliana nei confronti della catena umana ha, tra l'altro, provocato le reazioni ufficiali di alcuni governi europei. L'ambasciatore d'Italia in Israele ha presentato una protesta ufficiale al governo di Gerusalemme per i maltrattamenti subiti dagli italiani presenti alla manifestazione, mentre il Ministero degli Esteri ha consegnato una nota di protesta all'ambasciatore d'Israele in Italia ⁽¹⁰⁾.

Il comportamento della polizia israeliana ha inoltre provocato un'ampia discussione nel Parlamento israeliano, il quale ha comunque respinto una mozione di sfiducia nei confronti del governo Shamir. L'allora Ministro della polizia, il laburista Haim Bar Lev, dovette giustificare la reazione violenta delle forze dell'ordine e ammettere che proiettili di gomma erano stati sparati anche contro i manifestanti europei e israeliani ⁽¹¹⁾.

L'iniziativa «1990: Time for Peace» non si è esaurita con le manifestazioni svoltesi a Gerusalemme, ma ha dato vita ad una struttura permanente di coordinamento di cui fanno parte gruppi e associazioni palestinesi, israeliane e europee.

L'alto rilievo politico dell'azione delle OING intesa a fare rispettare il diritto dei palestinesi all'autodeterminazione discende, oltre che dalla natura della «domanda», anche dalla costituzione di rapporti diretti con i movimenti di liberazione nazionale (nel nostro caso l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, OLP), con singoli governi, con le organizzazioni intergovernative a raggio d'azione universale (ONU) e regionale (CEE) e, diffusamente, con i rappresentanti di organizzazioni partitiche e sindacali e dei mass-media all'interno dei singoli stati.

La costante attenzione prestata da numerose OING alla questione palestinese, ha sicuramente contribuito, al di là degli effetti di precipitazio-

⁽¹⁰⁾ V. gli articoli apparsi su «La Repubblica» del 30 e del 31 dicembre 1989; «L'Unità» del 31 dicembre 1989; «Il Manifesto» del 30 e 31 dicembre 1989 e del 5 gennaio 1990.

⁽¹¹⁾ In un articolo apparso su «Il Manifesto» del 4 gennaio 1990 si legge, tra l'altro: «Secondo il quotidiano israeliano "Haaretz", tre funzionari del Ministero degli Esteri, presenti ai disordini, in una relazione riservata hanno accusato la polizia di uso eccessivo della forza».

ne provocati dalla guerra del Golfo, a imporre una soluzione politica del conflitto attraverso la convocazione di una conferenza internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite, così come richiesto soprattutto da parte palestinese.

È di tutta evidenza che una materia come quella relativa alla costituzione di nuovi stati indipendenti e alla convocazione di conferenze di pace rientra da sempre nella sfera comunemente definita di *high politics*, tradizionalmente riservata alle più scaltre diplomazie e ai più esclusivi santuari della politica internazionale. Ora, le frontiere mobili del campo d'azione delle OING stanno incalzando su tali materie.

Così come c'è un sociale organizzato all'interno degli stati-nazione, c'è anche un «sociale internazionale» di cui la comunità transnazionale delle OING è l'espressione più genuina. All'interno della cultura etico-politica delle OING, il popolo palestinese – come quello salvadoregno o quello nicaraguense o quello eritreo – è percepito come parte integrante del «sociale internazionale» in quanto popolo che lotta per il riconoscimento del suo inalienabile diritto all'esistenza e all'autodeterminazione. La comunità transnazionale delle OING, nel sistema della politica internazionale, rappresenta ciò che l'associazionismo organizzato rappresenta all'interno dei singoli sistemi politici (e, naturalmente, sociali) nazionali. Essa esprime la parte attiva, solidarista, del sociale internazionale, mentre i popoli in lotta o in situazioni di genocidio o di sottosviluppo sono la parte «sofferente» del medesimo sociale internazionale ⁽¹²⁾.

3. Tribunale Permanente dei Popoli

In questa stessa direzione della promozione e della tutela dei diritti dei popoli è orientata l'attività del Tribunale Permanente dei Popoli, istituzione «nongovernativa» creata nel 1979 dalla Fondazione Internazionale «Lelio Basso», di cui fanno parte giuristi, intellettuali, scrittori, artisti, personalità sapienziali, con il compito di accertare fatti e raccogliere

⁽¹²⁾ Per più ampie considerazioni sul «sociale internazionale» v. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1990 (III^a ed.), p. 79 ss.

testimonianze relative alle responsabilità di uno stato per quanto concerne le violazioni dei diritti dell'uomo e dei popoli ⁽¹³⁾. Il fondamento «giuridico» ed etico del Tribunale risiede nella Dichiarazione universale dei diritti dei popoli, adottata ad Algeri il 4 luglio 1976 ⁽¹⁴⁾.

Si tratta di un «Tribunale d'opinione», le cui sentenze hanno un forte valore politico nel denunciare le responsabilità dei governi di fronte all'opinione pubblica mondiale. La rigosità e la serietà con cui vengono acquisite e verificate le testimonianze, le informazioni e le denunce, il puntiglioso riferimento alle norme del diritto internazionale positivo e l'alto prestigio delle personalità che compongono il Tribunale sono tutti elementi che contribuiscono a fargli riconoscere un potere «quasi giurisdizionale», una legittimità sanzionatoria, nonostante la sua non-ufficialità e quindi l'impossibilità di assicurare l'effettiva esecuzione delle sue decisioni.

Dalla sua nascita, il Tribunale Permanente dei Popoli ha tenuto 14 sessioni emettendo altrettante «sentenze». Durante la 13^a sessione, quella di Berlino, una condanna è stata inflitta per la prima volta non contro un governo, come è nella prassi del Tribunale, ma nei confronti delle due più importanti istituzioni economiche internazionali: il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo (BM).

Dopo aver constatato che le politiche del FMI e della BM hanno un effetto negativo nei paesi dove vengono attuate, in particolare nei paesi in via di sviluppo, nel senso che rendono difficile la piena realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali e impediscono (con la spirale del debito) l'autodeterminazione politica e economica, il Tribunale si rivolge:

- all'Assemblea generale delle Nazioni Unite perché richieda alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo ai sensi dell'articolo 96 della Carta dell'ONU;
- alle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite (OMS, UNESCO, ILO, FAO) affinché promuovano al loro interno un'ampia discussione

⁽¹³⁾ V. *Le Tribunal Permanent des Peuples dix ans après la Charte d'Algier*, Cahier n. VI de la Fondation Internationale Lelio Basso pour le droit et la libération des peuples, Rome, Juin 1986.

⁽¹⁴⁾ V. significativamente, F. RIGAUD, *La Carta di Algeri*, Firenze, Edizioni Cultura della Pace, 1988.

relativa alla contraddizione esistente fra le politiche del FMI e della BM e gli scopi di ciascuna di esse;

– alla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite affinché accerti le violazioni dei diritti umani provocate dalla realizzazione della politica di adattamento del FMI e al Comitato per i diritti umani istituito in base al Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Il Tribunale chiede altresì alla Corte interamericana per i diritti dell'uomo, al Comitato giuridico interamericano e all'Organizzazione per l'Unità Africana di esprimere anch'essi un parere sulle politiche del FMI che violano i diritti umani ⁽¹⁵⁾.

L'intensa attività di questo organismo nongovernativo, la presenza al suo interno di una forte tensione al mutamento politico, nonché lo status ascrivito di politicità dei suoi interlocutori (stati e OIG), sottolineano il carattere politico dell'organismo medesimo ⁽¹⁶⁾. Inoltre, contribuiscono a confermare e legittimare l'impegno e la responsabilità dei soggetti non statuali nella promozione e nella tutela dei diritti dei popoli e nella volontà di influire sul comportamento belligero degli stati. Significativo a questo riguardo è lo sforzo degli animatori del Tribunale inteso ad elaborare i prolegomeni di un diritto internazionale dei diritti dei popoli, cioè di un ordinamento giuridico internazionale che fa riferimento ai popoli in quanto soggetti di diritti distinti dagli stati. La Carta di Algeri ne costituisce il primo segnale organico.

4. Progetto di Seconda Assemblea generale delle Nazioni Unite

La predominante attenzione che gli stati continuano a dare ai problemi della sicurezza nazionale (militare ed economica), dell'interesse nazionale, dell'integrità territoriale e, più in generale, del mantenimento dello *status*

⁽¹⁵⁾ Per il testo della sentenza v. in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», anno III, n. 1, 1989, pp. 135-156. L'ultima sessione si è svolta a Parigi dal 12 al 16 ottobre 1990 e ha avuto per oggetto la questione della Amazonia brasiliana.

⁽¹⁶⁾ La sessione speciale del Tribunale, prevista a Padova nel 1992, in occasione del 500° anniversario della conquista dell'America, sarà dedicata alla revisione critica del vecchio diritto internazionale alla luce delle nuove norme internazionali sui diritti umani.

quo, nonché la perdurante tentazione di far prevalere la legge del più forte nella concreta soluzione delle controversie internazionali, che sono economiche e culturali oltre che politiche e militari, a fronte di una situazione rapidamente evolutiva delle relazioni internazionali che richiede un ben diverso approccio, contribuiscono ad accentuare la crisi di identità e di funzionalità in cui versa il sistema degli stati.

L'attuale organizzazione intergovernativa non consente, se non in maniera approssimativa, l'espressione di interessi che siano diversi da quelli «nazionali», cioè dei singoli stati-nazione-sovrani, pur in presenza di altre categorie di interessi (transnazionali).

Di questa inadeguatezza dimostrano di essere sempre più consapevoli le OING che cercano di individuare forme di rappresentanza internazionale che integrino quelle attualmente espresse dagli stati.

L'ONU rimane, *malgré tout*, l'organizzazione intergovernativa politica per antonomasia, in considerazione soprattutto dell'estensione praticamente illimitata dei suoi fini, ciò che la assimila allo stato, ente politico per definizione.

Le OING hanno status consultivo all'interno del sistema delle Nazioni Unite, con la possibilità di svolgere ruoli formalmente riconosciuti, pur se di portata limitata. Ora, proprio dal mondo delle OING viene la proposta di intervenire direttamente sulla struttura dell'Organizzazione mondiale per avviare al suo interno un processo di reale democratizzazione, quale presupposto per il rilancio funzionale dell'Organizzazione medesima.

Tale è la proposta di creare, a fianco dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite – dove, come noto, siedono i rappresentanti dei 175 stati membri – una Seconda Assemblea generale a partecipazione popolare⁽¹⁷⁾. Per la realizzazione di questo obiettivo è stato istituito nel 1986 l'*International Network for a UN Second Assembly* (INFUSA), di cui fanno parte oltre 100 OING. L'interstizio istituzionale per porre in essere questo nuovo organismo è stato individuato nell'articolo 22 della Carta delle Nazioni Unite, il quale prevede che l'Assemblea generale possa «istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni».

(17) V. J. SEGALL, in «*Transnational Associations*», n. 3, 1987, pp. 187-191.

Seguendo questa procedura, si dovrebbe aggirare l'ostacolo rappresentato dalla complessità delle procedure di revisione della Carta, previste al Cap. XVIII della medesima.

I membri della Seconda Assemblea, secondo la proposta avanzata dall'INFUSA, dovrebbero essere eletti direttamente dai popoli all'interno dei vari stati, in analogia a quanto già avviene nel sottosistema della Comunità europea per l'elezione del Parlamento europeo. Nel progetto originario dell'INFUSA si prevede l'elezione di un rappresentante fino a un milione di abitanti, 10 fino a cento milioni, 32 fino a un miliardo.

Questo metodo di rappresentanza dovrebbe consentire di eleggere in seno alla Seconda Assemblea 550 «nongovernmental persons», che dovrebbero essere raggruppate regionalmente, sulla base però di una divisione geografica e non geopolitica.

Queste persone dovrebbero essere scelte all'interno di diverse esperienze o percorsi di vita. I candidati alla Seconda Assemblea dovrebbero impegnarsi soprattutto nella trattazione di tematiche globali e regionali, non nazionali. Ogni stato membro avrebbe il diritto di decidere la procedura per l'elezione dei rappresentanti sul proprio territorio. Il progetto originario prevede inoltre che il periodo del mandato «parlamentare» ONU sia limitato nel tempo, così da favorire una più ampia partecipazione sociale, per età, sesso e distribuzione geografica.

Per il supporto finanziario delle attività e del personale impegnato in questa nuova struttura il progetto propone la seguente ripartizione:

- a) contributi degli stati, che dovrebbero impegnarsi a sostenere le spese dei rappresentanti eletti nei rispettivi paesi;
- b) contributi volontari degli stati per finanziare le sessioni della Seconda Assemblea;
- c) costituzione di un fondo internazionale;
- d) contributi provenienti da OING.

Nel progetto si prevedono due sessioni annuali della Seconda Assemblea, una a New York, l'altra a Ginevra. Durante le sessioni dovrebbero essere attivate commissioni regionali, gruppi di lavoro e altri gruppi di interesse speciale. I punti all'ordine del giorno dovrebbero essere determinati in funzione del perseguimento dei fini contenuti nella Carta dell'ONU. Le conclusioni delle sessioni plenarie e i testi dei documenti finali dovrebbero essere approvati per *consensus* quando possibile o con altre procedure democratiche. L'*output* della Seconda Assemblea si indirizze-

rebbe alla attuale Assemblea generale delle Nazioni Unite ⁽¹⁸⁾.

La creazione della Seconda Assemblea trasformerebbe il sistema «parlamentare» delle Nazioni Unite da monocamerale a bicamerale: l'Assemblea degli stati sarebbe assimilata ad una «Camera Alta», che continuerebbe a tutelare gli interessi nazionali; la Seconda Assemblea, ad una «Camera Bassa» che rappresenterebbe trasversalmente gli interessi della famiglia umana, cioè di tutte le persone non in quanto cittadini di questo o quello stato, ma in quanto «*planetary citizens*».

Palesemente, la proposta di Seconda Assemblea generale configura, con riferimento al livello sistemico delle relazioni internazionali, una strategia di democratizzazione delle istituzioni internazionali intergovernative con caratteri di organicità e di fattibilità.

Gli obiettivi ad essa assegnati non sono soltanto quelli che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nei suoi quarantacinque anni di vita, non è riuscita a realizzare – pace, disarmo, sviluppo –, ma anche quelli intesi a valorizzare e far crescere ciò che di buono l'ONU ha effettivamente prodotto. Dobbiamo infatti riconoscere che, fosse solo per il fatto di aver dato alla luce il Codice internazionale dei diritti umani, l'Assemblea generale ha fornito un contributo determinante all'innescio dei processi di mutamento in atto: la positivizzazione giuridica dei diritti umani stimola infatti soprattutto gli attori internazionali nongovernativi alla progettualità e all'azione per il mutamento.

La proposta dell'INFUSA è perfettamente in sintonia con l'approccio scientifico della *global society*, che fa riferimento alla condivisione di valori comuni sul piano mondiale e al co-protagonismo di attori diversi dagli stati. Ci troviamo in presenza non di una ingenuità, ma di una parte di un progetto politico che trova la sua ragion d'essere, oltre che nella evoluzione di processi reali, anche nella organicità di un approccio teoretico estremamente ricco e rigoroso ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ V. J. SEGALL, *op. cit.*

⁽¹⁹⁾ Su un nuovo assetto multicamerale dell'ONU, v. anche le suggestive proposte di J. GALTUNG, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980, p. 344 ss.; M. NERFIN, *The Future of the United Nations. Some Questions on*

5. *L'azione di Amnesty International*

Un esempio particolarmente significativo del rilievo politico delle OING nel sistema delle relazioni internazionali è fornito da Amnesty International, associazione che, fin dalla sua nascita (1961), ha individuato nei diritti umani la questione centrale con la quale tutti – singoli, gruppi, istituzioni pubbliche e private – prima o poi dovranno confrontarsi in ogni parte del mondo.

Oggi, Amnesty conta più di 700.000 soci e sostenitori in oltre 150 paesi ed ha creato proprie Sezioni nazionali in 44 paesi. Presso il Segretariato internazionale di Londra, sede centrale dell'Associazione, lavorano 260 persone provenienti da 40 paesi. Il bilancio finanziario di spesa per il 1990 è stato fissato in 11 milioni di sterline ⁽²⁰⁾.

Amnesty International è diretta da un Comitato esecutivo internazionale, composto da otto soci volontari eletti ogni due anni dai delegati di tutta l'organizzazione riuniti nel Consiglio internazionale.

Amnesty, che beneficia dello status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ed altre organizzazioni intergovernative, ha tra l'altro dato e continua a dare un contributo determinante alla elaborazione di norme giuridiche internazionali in materia di diritti umani.

La competenza dei dirigenti di Amnesty nello specifico campo del diritto internazionale dei diritti umani (in particolare di quelli civili e

the Occasion for an Anniversary, in «Development Dialogue», 1, 1985; Idem, *Neither Prince nor Merchant: Citizen, An Introduction to the Third System*, pubblicato a cura della International Foundation for Development Alternatives, Nyon, 14-5-1986. Nerfin propone la trasformazione dell'Assemblea generale in una struttura tricamerale: una camera che rappresenti gli stati o «primo sistema» (Camera del Principe), una camera che rappresenti i poteri economici o «secondo sistema» (Camera del Mercante), una camera che rappresenti i popoli e le loro associazioni o «terzo sistema» (Camera dei Cittadini).

⁽²⁰⁾ Questo bilancio non comprende le spese delle Sezioni nazionali né i costi di spedizione delle migliaia di appelli inviati ai governi da tutti i soci. Il bilancio internazionale è utilizzato per finanziare il lavoro di ricerca, promosso dal Segretariato internazionale, sulle violazioni dei diritti umani in tutto il mondo, per inviare delegazioni che seguano processi e presentino le preoccupazioni dell'organizzazione ai vari governi, nonché per le pubblicazioni dei rapporti, lo svolgimento delle campagne e i progetti di sviluppo. V. Amnesty International, Sez. italiana, doc. esterno, luglio 1990.

politici) si sta rivelando fondamentale in tutte le fasi che precedono e seguono l'adozione di una convenzione internazionale. L'esistenza di un Codice internazionale dei diritti umani, che costituisce la spina nel fianco del tradizionale diritto interstatuale e uno degli interstizi principali per l'avvio di processi di mutamento anche strutturali, finalizzati alla costruzione di un nuovo ordine giuridico, politico e economico internazionale, si deve anche e in misura crescente alla preparazione tecnica e alla continuità dell'impegno dei militanti di Amnesty International. Tra le ultime Convenzioni che più risentono di questo apporto diretto si segnalano quella delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane e degradanti (entrata in vigore nel 1987) e quella europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (1989).

La più prestigiosa e potente associazione internazionale per i diritti umani ⁽²¹⁾ ha inoltre messo a disposizione degli organi delle Nazioni Unite la sua competenza per la elaborazione del secondo Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici mirante alla abolizione della pena di morte, adottato dall'Assemblea generale il 15 dicembre 1989.

Il ruolo di Amnesty è formalmente riconosciuto dal Parlamento europeo all'interno della importante risoluzione programmatica del 12 marzo 1987 su «I diritti umani nel mondo e la politica comunitaria in materia»: «... j) Ricordando che il 1986 ha segnato il 25° anniversario della fondazione di Amnesty International la quale, insieme con altre non meno pregevoli organizzazioni nongovernative, ha dimostrato che la gente comune può essere preoccupata più attivamente di molti governi di promuovere il rispetto dei diritti umani; ...». Nella sostanza e nella forma, questo suona riconoscimento ufficiale di co-decisionalità per Amnesty International e per altre OING in materia di diritti umani e assume rilievo per i futuri sviluppi del sistema politico della Comunità europea. Per l'analisi politologica è,

⁽²¹⁾ Esistono altre OING che si occupano specialisticamente della materia, per esempio la *Fédération internationale des droits de l'homme* (FIDH), fondata a Parigi nel 1922, e la *International League for Human Rights* (ILHR), fondata a New York nel 1941. Nel 1969 è stato creato, su proposta della Conferenza delle ONG con status consultivo presso l'ECOSOC (CONGO), lo *Special Committee of International NGOs on Human Rights*. Al Comitato, che ha la sua sede a Ginevra, aderiscono 70 ONG impegnate nella promozione e nella tutela dei diritti umani.

questo, un ulteriore indicatore dell'esistenza e del rilievo politico di nuovi soggetti, nongovernativi appunto, delle relazioni internazionali.

Amnesty International è tra quelle OING che manifestano un più alto tasso di propensione alla politicizzazione in ragione del fatto che, in maniera più intensa e diretta di altre, essa partecipa, come già sottolineato, alla elaborazione di nuove norme giuridiche internazionali. In altri termini influisce su quella che tende ad essere la «Costituzione» umanocentrica di un nuovo ordine internazionale. Intervendendo nella fase germinativa dei processi di codificazione delle norme giuridiche internazionali in materia di diritti umani, Amnesty International dimostra come una OING possa condizionare le stesse regole formali che stanno alla base dei rapporti fra stati e addirittura limitarne la sovranità.

La politicità di Amnesty si esplica anche attraverso la prassi dei rapporti informativi e delle denunce ⁽²²⁾. Il suo potere è agevolmente misurabile, come dire che la politicità di Amnesty si presta a un trattamento di analisi rigorosamente scientifica. La pressione che essa esercita nei confronti dei singoli stati, oltre che delle singole OIG, ha infatti degli *outcomes* quantificabili: scarcerazioni di detenuti politici, abrogazione di leggi o singole norme o provvedimenti amministrativi – in contrasto con gli standards internazionali dei diritti umani, ecc.

Dal 1961 Amnesty international ha «adottato» o posto sotto «investigazione» circa 38.000 singoli casi di prigionieri di coscienza. Di questi, oltre 29.000 si sono risolti in maniera positiva. All'inizio di luglio 1990, 3362 prigionieri di coscienza erano «adottati» o posti sotto «investigazione»; nei primi sei mesi del 1990 Amnesty ha intrapreso nuove azioni in favore di 835

⁽²²⁾ I dati raccolti nel rapporto annuale del 1990 destano allarme e inquietudine: prigionieri per motivi di opinione sono stati detenuti in 71 paesi; prigionieri politici sono stati detenuti in 92 paesi; processi iniqui nei confronti di prigionieri politici sono stati celebrati in 31 paesi; torture o maltrattamenti nei confronti dei prigionieri hanno avuto luogo in 96 paesi; decessi a seguito di tortura, di inumane condizioni carcerarie o in circostanze comunque sospette si sono verificati in 40 paesi; sparizioni o detenzioni clandestine hanno avuto luogo in oltre 20 paesi; esecuzioni extragiudiziali, compiute dalle forze di sicurezza o da squadre della morte legate ai governi hanno avuto luogo in più di 40 paesi. Risultano essere state emesse 2826 condanne a morte in 62 paesi; le esecuzioni sono state 2229 in 34 paesi; tre paesi (Cambogia, Nuova Zelanda e Finlandia) hanno abolito la pena di morte nel corso del 1989.

prigionieri di coscienza; nello stesso periodo, 829 prigionieri seguiti da Amnesty sono stati liberati. Sempre nel primo semestre del 1990, Amnesty ha pubblicato 66 rapporti sulle violazioni dei diritti umani in 37 paesi e ha inviato 37 delegazioni in 29 paesi ⁽²³⁾.

Un esempio della capacità di influenza politica di Amnesty è la mobilitazione realizzata in Italia per avviare la revisione dell'ordinamento giuridico – con particolare riguardo al codice militare di guerra – in materia di pena di morte: la Camera dei deputati, sotto diretta pressione di Amnesty, ha adottato il 3 agosto 1989 tre mozioni che recepiscono tutte l'istanza di abrogazione delle pertinenti norme del codice militare. Quella che ha ottenuto il maggior numero di voti ⁽²⁴⁾ dichiara, tra l'altro, la volontà della Camera dei deputati di «portare a compimento l'esclusione della pena di morte dall'ordinamento italiano, anche nei casi previsti dalle leggi penali militari di guerra». Essa inoltre chiede l'impegno del governo: a proporre a tutti gli stati che nelle rispettive legislazioni prevedono la pena di morte, di stabilire una moratoria di almeno tre anni nella esecuzione di tutte le sentenze di morte già pronunciate; a promuovere, d'intesa con l'ONU, una conferenza internazionale; ad adoperarsi perché nella prossima sessione l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotti rapidamente il Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici, che impegna ciascuno stato ad abolire nel proprio ordinamento la pena di morte; a sostenere gli organismi internazionali di controllo sull'abolizione della tortura nel mondo e per la reale salvaguardia dei diritti fondamentali della persona umana.

6. «Helsinki Citizens Assembly»

Nell'ottobre 1990, si è costituita a Praga la Helsinki Citizens Assembly, HCA, quale struttura transnazionale (paneuropea) indipendente di società civile. L'impulso decisivo è maturato nel corso della VIII Convenzione europea per il disarmo nucleare in Europa, E.N.D., svoltasi dal 6 al 9

⁽²³⁾ V. Amnesty International, Sez. italiana, doc. esterno, luglio 1990.

⁽²⁴⁾ 403 voti favorevoli, 15 contrari e 3 astenuti; primo firmatario on.le La Valle.

luglio 1989 a Vitoria-Gasteiz, capitale dei Paesi Baschi, sul tema: «Le dimensioni globali della pace: disarmo per lo sviluppo» (25).

La germinazione della HCA risale più indietro e precisamente alla metà degli anni '80.

Promotori dell'iniziativa sono gli intellettuali di Solidarnosc e in particolare quelli di Charta '77, i quali hanno fatto circolare nel 1989 un documento ove è assertito, tra l'altro: «I governi da soli sono incapaci di superare la situazione esistente. Essi sono troppo strettamente legati alla gestione dello *status quo*. Sono prigionieri delle attuali strutture interne e internazionali Attivisti e movimenti indipendenti sono liberi di indicare i compiti sociali molto più apertamente e realisticamente, perché essi non hanno bisogno di farsi carico delle esigenze della *power politics*. È necessario che il processo di Helsinki a livello governativo sia integrato da una assemblea internazionale indipendente che coerentemente agisca per la riunificazione pacifica e democratica dell'Europa. Questa assemblea dovrebbe operare per la creazione di una società libera, economicamente forte, ecologicamente orientata e socialmente giusta in Europa, Nord America e Unione Sovietica» (26).

L'incontro di Vitoria-Gasteiz segna il salto di qualità – dall'impegno disarmista all'impegno per la costruzione di un nuovo ordine mondiale – che il movimento per la pace europeo, anzi paneuropeo, ha compiuto con il contributo determinante dei pacifisti dei paesi dell'Europa centrale e orientale presenti alla VIII Convenzione con folte e qualificate delegazioni, dallo Hungarian Peace Council ai «gruppi informali» dell'URSS (27).

(25) La prima END si è tenuta a Bruxelles nel 1982; le successive a Berlino, Perugia, Amsterdam, Parigi, Coventry e Lund. Nel 1990 la Convenzione si è svolta in due diverse città: è iniziata ad Helsinki il 3 luglio e si è conclusa a Tallin, in Estonia, il 7 luglio. Nel 1991 la rete dei pacifisti europei si è riunita a Mosca proprio nei giorni del tentato golpe di agosto. La prossima END si svolgerà a Bruxelles nel luglio 1992 per dire alle istituzioni comunitarie come la società civile paneuropea pensa e vuole il futuro dell'Europa.

(26) J. DIENSTBIER, *The Helsinki process "from below"*, insert for END Journal 37, March 1989.

(27) V. J. PALAU (ed.), *Europe at Peace? VIII Convention for European Nuclear Disarmament*, Nottingham, Russell Press Ltd, 1990; «Convention News», VIII European Nuclear Disarmament (E.N.D.), Vitoria-Gasteiz, n. 2 1989 July 7th; «En pie de Paz», n. 14, 1989, p. 4.

All'interno della strategia disarmista, il principale obiettivo del movimento per la pace negli ultimi decenni non è stato il disarmo unilaterale bensì quello graduale e bilanciato, obiettivo sostenuto dagli studiosi della classica «*Peace research*», secondo i quali una reale politica di disarmo va realizzata senza mettere in discussione la struttura statocentrica, e quindi «difensiva» del sistema internazionale. All'interno di tale filone di pensiero teorico-applicativo, la principale attenzione viene rivolta alle trattative per il disarmo in corso tra le due superpotenze, nella tradizionale ottica della «negoiazione col bilancino» nei rapporti fra sistemi difensivi nazionali e regionali.

A Vitoria, il movimento transnazionale per la pace ha dimostrato di distaccarsi da questa tradizionale cultura pacifista, ha infatti parlato molto poco di disarmo e moltissimo di trasformazioni strutturali, indispensabili per bloccare all'origine le politiche di riarmo e per avviare un reale processo costituente di «nuovo ordine internazionale democratico».

La strategia della HCA è quella della democrazia internazionale che comincia a tradursi in iniziative concrete.

Nelle intenzioni dei promotori l'iniziativa esprime la fase matura del movimento pacifista mediante l'assunzione di responsabilità progettuale e di compiti di partecipazione politica direttamente sul terreno della «high politics».

In sostanza, la Helsinki Citizens Assembly è stata preconizzata come veicolo della società civile che vuole esprimersi, senza l'intermediazione delle strutture statuali, in sede internazionale e, dunque, come struttura che pensa e progetta nuove forme e nuovi modi di fare politica.

L'Assemblea, sempre nelle intenzioni dei promotori, non dovrebbe essere un momento episodico, ma la strutturazione in via permanente della partecipazione politica popolare della società civile paneuropea⁽²⁸⁾. Tra una sessione e l'altra dell'Assemblea è prevista l'attivazione di gruppi di lavoro e commissioni permanenti.

(28) L'idea di una Assemblea «paneuropea» dei cittadini ha già trovato ricettività nelle associazioni e nei movimenti che si interessano dei problemi relativi alla democratizzazione della Comunità di lavoro Alpe Adria, la organizzazione di cooperazione tra regioni, lander, repubbliche e province di alcuni paesi confinanti con le Alpi Orientali. Nel mondo dell'associazionismo si è cominciato a progettare un foro della società civile di Alpe Adria.

Sul piano dei collegamenti con il mondo ufficiale della politica, l'Assemblea è concepita in relazione diretta con la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE (sistema di Helsinki).

La sessione costitutiva dell'Assemblea, come prima ricordato, si è svolta a Praga dal 18 al 21 ottobre 1990. Quando la data fu decisa a Vitoria si convenne che, qualora fosse stato impossibile svolgere l'Assemblea a Praga, si sarebbe ripiegato su Budapest. Alla fine del 1989, era già in funzione a Praga l'Ufficio del Comitato preparatorio dell'Assemblea.

Alla sessione costitutiva hanno partecipato oltre mille persone, provenienti da tutti i paesi membri della CSCE in rappresentanza di associazioni, movimenti, gruppi di volontariato, istituzioni religiose. I lavori si sono svolti in sessioni plenarie, in commissioni e in gruppi di lavoro. Data l'originalità dell'iniziativa, ci soffermeremo brevemente sul dibattito e sulle decisioni adottate dalle sei Commissioni permanenti ⁽²⁹⁾.

La *Commissione per le politiche di pace e la smilitarizzazione* ha individuato come principale interlocutore politico-istituzionale della HCA la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. A questa, in occasione della riunione di Parigi del novembre 1990, la HCA si è subito rivolta per chiedere la creazione di un centro per la risoluzione dei conflitti che dovrebbe controllare il processo di smilitarizzazione in Europa e contribuire alla risoluzione pacifica dei conflitti legati ai nazionalismi etnici e alle minoranze.

Gli obiettivi attorno ai quali la Commissione ha deciso di concentrare le sue energie sono quelli della promozione di una «cultura attiva» della risoluzione pacifica dei conflitti all'interno della struttura della CSCE e della democratizzazione del sistema della CSCE, stabilendo legami diretti e capillari con la società civile paneuropea. A tal fine, la Commissione invita la HCA a creare al suo interno un «Citizens' Forum of European Reconciliation», che dovrebbe tenere sotto costante osservazione i conflitti in atto e coordinare le diverse esperienze sulla mediazione e sulla risoluzione dei conflitti tra comunità e stati.

La Commissione si impegna in particolare a creare un Network di

⁽²⁹⁾ Cfr. *Actes de la session fondatrice de l'Assemblée Européenne des citoyens* (Assemblée des citoyens d'Helsinki), Prague, 19-21 octobre 1990, Paris, Comité français de l'Assemblée européenne des citoyens, 1991.

informazione sulle iniziative riguardanti la pace e l'economia e a elaborare un codice di comportamento per le industrie di armi, in cooperazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

La *Commissione delle donne* ha individuato tra le sue funzioni quelle di garantire la rappresentanza delle donne (pari al 50%) a tutti i livelli della struttura della HCA, in particolare negli organi decisionali, e agire come un network delle donne che fanno parte della HCA. Numerosi sono stati i temi trattati: sicurezza nell'età senile, condizione delle lavoratrici migranti, rispetto delle lesbiche, situazione ecologica, razzismo, sessismo, aborto, condizioni di vita nella futura Europa, qualità della vita, giustizia sociale ed economica.

Con riferimento al sistema della CSCE, la Commissione chiede una eguale rappresentanza delle donne rispetto a quella dei maschi in tutti i comitati attivi in tale sistema.

La *Commissione sul nazionalismo e le strutture (con)federali* ha trattato i seguenti temi: collasso del totalitarismo e risveglio del nazionalismo e dei conflitti etnici nell'Europa dell'Est; integrazione dell'Europa occidentale di fronte a fenomeni quali il nazionalismo, il razzismo, lo sciovinismo, la xenofobia; contesto internazionale del nazionalismo e vecchio e nuovo concetto di sicurezza internazionale; federalismo e stato nazione, federalismo versus nazionalismo.

La Commissione ha articolato i lavori in quattro sottocommissioni:

- a) nazionalismo;
- b) razzismo, xenofobia, sciovinismo;
- c) strutture federali e confederali;
- d) conflitti etnici e loro risoluzione.

a) La sottocommissione sul nazionalismo ha elaborato una dichiarazione di principi comuni, successivamente adottata dalla Commissione, nella quale riconosce che «l'identità nazionale è una componente vitale dell'identità umana e che il diritto di ogni essere umano di esprimere pienamente se stesso o se stessa nella lingua e nella cultura da lui/lei scelta è un diritto umano fondamentale»; denuncia «i pericoli del razzismo aggressivo e delle forme esclusive di nazionalismo, e respinge tutte le forme di nazionalismo basate sulla teoria della superiorità nazionale, etnica, razziale o linguistica»; riconosce «che non ci può essere armonioso sviluppo di genuine strutture internazionali senza garanzie di base dei diritti delle comunità nazionali o regionali all'autoespressione e all'autodeterminazio-

ne»; suggerisce che la HCA «persegua i suoi fini dell'integrazione europea non nel senso di accrescere la omogeneità e la centralizzazione, ma nello spirito della "unità nella diversità"».

b) La sottocommissione sul razzismo, xenofobia e sciovinismo si è rivolta ai governi per chiedere che non vengano effettuati rimpatri involontari di persone che avevano la residenza; gli stessi diritti alla libertà di movimento per tutti i residenti; eguali diritti di cittadinanza per tutti i residenti dei paesi della CSCE.

La sottocommissione, tra l'altro, suggerisce che la HCA supporti l'iniziativa del Parlamento europeo per una Carta dell'identità europea che dovrebbe essere distribuita a tutti gli abitanti dei paesi della CSCE, e promuova la conoscenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

c) La sottocommissione sulle strutture federali e confederali sottolinea la necessità di creare istituzioni globali democratiche e a questo fine si impegna a favorire:

i) la creazione, all'interno della CSCE, di una Assemblea di membri direttamente eletti dai parlamenti nazionali e dai rappresentanti delle organizzazioni nongovernative;

ii) una maggiore cooperazione con il Consiglio d'Europa;

iii) la istituzione, all'interno della HCA, di gruppi di lavoro che dovrebbero elaborare un nuovo sistema di sicurezza pan-europeo;

iv) la trasformazione delle organizzazioni militari in «Peacekeeping forces», le quali dovrebbero prevenire guerre civili e violazioni dei diritti umani;

v) la elaborazione da parte della Commissione di un progetto di Carta paneuropea dei diritti umani.

La *Commissione sulla società civile e la istituzionalizzazione del processo di integrazione europea* ha articolato i suoi lavori in tre gruppi:

a) meccanismi istituzionali e garanzie del processo di integrazione europea;

b) democrazia in una Europa integrata;

c) la dimensione culturale del processo di Helsinki.

Il primo gruppo ha concentrato il proprio lavoro su questioni quali: coinvolgimento della società civile nel processo di Helsinki; caratteristiche e forme di una Europa integrata; obiettivi di base della HCA; bozza di lettera da consegnare ai rappresentanti dei paesi membri della CSCE in occasione della riunione di Parigi del novembre 1990.

Il secondo gruppo ha discusso dei problemi dell'integrazione di paesi con diseguali livelli di sviluppo sociale; della minaccia all'esistenza della società civile e alla vita fisica dei cittadini dell'Unione Sovietica e, in particolare, dei Paesi Baltici; dei valori fondamentali dello sviluppo democratico dell'Europa: pace, libertà, responsabilità morale, diritti umani.

Il terzo gruppo ha proposto la creazione di una «Università europea» che dovrebbe svolgere fundamentalmente una funzione di network, nel senso di raccogliere e diffondere informazioni sulle differenze culturali, sui problemi delle nazionalità, ecc. L'Università europea dovrebbe inoltre promuovere la creazione di centri di ricerca sulle relazioni umane.

La *Commissione su economia e ecologia* si è divisa in cinque gruppi di lavoro che hanno affrontato tematiche quali: debito e ristrutturazione industriale; economia di riconversione dell'industria di guerra e dell'industria ecologicamente dannosa; democrazia economica; l'economia dal punto di vista delle donne; le condizioni economiche per liberi mass-media; l'economia sostenibile.

Dai gruppi di lavoro è emersa la necessità di creare dei contro-poteri per imbrigliare e regolare il mercato, poteri basati sull'azione dei cittadini, sostenuti dallo stato – specialmente dai livelli municipali e regionali dello stato –, ma non dominati da esso.

La Commissione ha inoltre deciso di creare networks organizzati di quattro tipi di movimenti sociali:

- i) iniziativa delle donne per influenzare l'integrazione economica dell'europa;
- ii) gruppi anti-nucleari e per l'energia alternativa;
- iii) organizzazioni per la riconversione dell'industria bellica e contro il commercio di armi;
- iv) iniziative per mass-media democratici.

La *Commissione sui diritti umani* è la struttura operativa della HCA nel campo dei diritti umani e agisce utilizzando competenze specializzate in materia. Il suo ruolo è di natura chiaramente politica, quindi tutte le sue attività sono orientate all'azione e alla politica.

Il paradigma di riferimento è il Codice internazionale dei diritti umani, cioè il nuovo diritto internazionale umanocentrico che è vincolante sia per gli stati sia per i gruppi sia per gli individui. In questo Codice c'è la legittimazione formale per la Commissione ad agire come soggetto, origina-

le e autonomo, nel sistema delle relazioni internazionali e quindi ad esercitare il diritto-dovere di intervenire negli affari interni degli stati e di qualsiasi altro sistema organizzato.

Per esercitare efficacemente il suo ruolo, la Commissione intende sviluppare la riflessione sulla società civile, considerata come soggetto collettivo che è prioritario rispetto allo stato e al sistema degli stati in ragione del fatto che ciascuno dei suoi membri è titolare di diritti umani formalmente riconosciuti anche dalle norme del diritto internazionale.

La Commissione diritti umani della HCA è un organismo operativo, che intende agire allo stesso tempo come pensatoio e come forza di intervento.

I principali obiettivi che la Commissione si è data sono:

a) orientare la cultura politica secondo il paradigma dei diritti umani, che significa, tra l'altro, superare il principio di sovranità degli stati, la logica della frontiera armata e della sicurezza nazionale, la pratica della cittadinanza nazionale come strumento di discriminazione;

b) introdurre questa cultura politica – che, giova sottolinearlo, è orientata ai valori (*value-oriented*), orientata al progetto (*project-oriented*), orientata al cambiamento strutturale (*structural change-oriented*) – nel mondo delle associazioni, dei gruppi, dei movimenti, della scuola;

c) stimolare processi di socializzazione politica – cioè di formazione e orientamento all'esercizio di ruoli politici – in questa direzione ad ogni livello (locale, nazionale e internazionale) e in ambito sia governativo sia nongovernativo;

d) influenzare le istituzioni governative nazionali, locali e internazionali perché adeguino al paradigma dei diritti umani le rispettive strutture e programmi politici;

e) democratizzare la struttura e i processi decisionali delle istituzioni internazionali: democrazia internazionale significa partecipazione politica popolare al funzionamento delle organizzazioni intergovernative;

f) sorvegliare (*monitoring*) il funzionamento delle istituzioni governative specializzate nel campo dei diritti umani (processi decisionali, processi attuativi, reclutamento del personale, ecc.).

Le principali capacità di cui la Commissione dichiara di volersi avvalere sono le seguenti: capacità propositiva, che evidentemente presuppone una buona dose di capacità diagnostica; capacità di comunicare e di stabilire collegamenti e relazioni (*networking*).

Le principali funzioni della Commissione sono: a) di socializzazione politica, da svilupparsi lungo due linee: i) dialogo tra i membri della Commissione, e tra questi e intellettuali, dirigenti di associazioni, centri culturali, confessioni religiose, ecc., per avvicinare i diversi approcci ai diritti umani; ii) iniziative sul terreno della formazione, allo scopo di rendere ricettive nei confronti della cultura dei diritti umani associazioni, università, centri di ricerca, confessioni religiose, ecc.; b) di monitoraggio nei confronti delle istituzioni internazionali e di quelle nazionali (con la collaborazione delle rispettive strutture nazionali di società civile); c) di partecipazione politica nei processi decisionali degli organismi internazionali (mediante rapporti scritti, interventi orali, proposte di risoluzioni e di accordi internazionali, ecc.).

All'interno della Commissione operano cinque gruppi di lavoro:

- a) Democrazia e diritti umani;
- b) Diritti delle minoranze, diritti dei migranti, diritti dei popoli;
- c) Obiezione di coscienza e diritto di disertare la guerra;
- d) Autodeterminazione e indipendenze territoriali non-armate;
- e) Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli con adeguato sistema di garanzie sopranazionali.

La Commissione svolge attività di ricerca orientata all'azione e alla politica; attività di monitoraggio sui rapporti periodici degli stati ai Comitati internazionali dei diritti umani (per es., Comitato per i diritti civili e politici, Comitato per i diritti economici, sociali e culturali) e sul funzionamento delle strutture internazionali specializzate nella tutela dei diritti umani (ONU, Consiglio d'Europa, CSCE, UNESCO, OIL, CEE); un ruolo di partecipazione diretta alle attività degli organismi intergovernativi specializzati nel campo dei diritti umani (Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, sessioni e gruppi di lavoro della Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani, ecc.) anche attraverso la preparazione di «written statements», progetti di risoluzione, ecc., in cooperazione con le organizzazioni nongovernative.

La Commissione intrattiene relazioni dirette con il Centro per i diritti umani delle Nazioni Unite di Ginevra, la Divisione «Pace e diritti umani» dell'UNESCO, il Parlamento europeo, l'«Unità diritti umani» della Commissione delle Comunità europee, il competente ufficio del Segretariato permanente della CSCE.

La *Commissione sulla struttura* ha espresso l'intenzione di spostare al

di là dello stato nazione la base dell'organizzazione in quanto ci sono aree culturali, etniche e sociali che non possono essere ricomprese all'interno di questa struttura. Nel tentativo di superare, perlomeno parzialmente, questo limite, la Commissione ha invitato a partecipare ai lavori della HCA e dello ICC un rappresentante per ogni organizzazione internazionale nongovernativa.

La struttura permanente della HCA è la seguente:

Comitati Nazionali. Sono gli organismi portanti della HCA, in quanto devono garantire la partecipazione delle varie e molteplici espressioni della società civili nazionali all'interno dell'Assemblea. I Comitati sono strutture autonome e pertanto definiscono autonomamente la propria organizzazione e membership.

Commissioni. Sono sei: pace e smilitarizzazione; economia e ecologia; diritti umani; nazionalismo/federalismo; istituzioni europee; situazione delle donne. Sono responsabili dell'organizzazione e dell'approvazione delle loro agende e devono riferire della loro attività allo ICC.

Segretariato internazionale. Tale organo ha sede a Praga e consiste di almeno 4 persone stipendiate, metà delle quali non dovrebbero essere Cechi o Slovacchi. Tra i compiti principali del Segretariato si segnalano i seguenti: pubblicare una newsletter, supportare il lavoro delle Commissioni, organizzare l'Assemblea generale, dare assistenza ai Comitati Nazionali.

Il Segretariato non ha il potere di interferire nelle decisioni politiche.

Comitato internazionale di coordinamento (ICC). Si compone di due delegati per ogni Comitato Nazionale, un delegato per ogni Commissione di lavoro permanente, un delegato per ogni organizzazione internazionale già coinvolta nel processo della HCA.

Le principali funzioni dello ICC sono:

- i) la direzione politica complessiva del processo della HCA;
- ii) la supervisione del lavoro delle Commissioni;
- iii) la nomina e la determinazione dei rapporti di impiego del Segretariato;
- iv) la elezione dei membri del Presidium, inclusi due presidenti (un uomo e una donna) e un tesoriere;
- v) l'organizzazione della prossima HCA.

Lo ICC dovrebbe incontrarsi quattro volte all'anno.

Presidium. Si compone di 12 membri e dovrebbe riunirsi più volte l'anno.

Per quanto riguarda le finanze della HCA, ogni membro è tenuto a contribuirvi. I Comitati Nazionali devono autofinanziarsi e la partecipazione delle delegazioni nazionali allo ICC non può gravare sui fondi centrali. Le Commissioni di lavoro devono, in principio, trovare autonomamente i fondi per la realizzazione dei propri progetti. Assistenza finanziaria può essere richiesta ai fondi centrali solo in circostanze speciali.

Lo ICC nomina un Tesoriere e un Comitato finanziario per raccogliere fondi e sovrintendere all'uso e alla distribuzione dei fondi centrali con i quali si finanziano i costi di organizzazione dell'Assemblea e quelli di amministrazione generale.

La Commissione ha individuato le seguenti fonti di finanziamento:

- i) quote di affiliazione versate dai Comitati nazionali;
- ii) contributi di singoli individui;
- iii) contributi di fondazioni e altri enti.

Per quanto riguarda il processo decisionale, l'Assemblea adotta, quando possibile, le sue decisioni per consensus, altrimenti con voto a maggioranza semplice. Anche lo ICC adotta le decisioni per consensus o, se ciò non è possibile, con una maggioranza di 2/3.

La Helsinki Citizens Assembly è stata evidentemente concepita come l'ambito nel quale:

- a) discutere qualsiasi problema rilevante per la società europea aperta al mondo;
- b) creare una massa di pressione sulle istituzioni governative nazionali e internazionali;
- c) progettare strategie e iniziative nuove, per il perseguimento di obiettivi quali: integrazione paneuropea; democratizzazione del sistema della CSCE; disarmo nucleare e convenzionale; ritiro delle truppe straniere dai vari paesi interessati; misure di protezione dell'ambiente; misure di transizione verso un'economia consapevolmente ecologica.

Nei primi mesi di vita, la HCA ha mostrato una spiccata vitalità. Ha dovuto subito confrontarsi con i drammatici processi di autodeterminazione, la tenuta delle rivoluzioni democratiche, la devitalizzazione dell'ONU collegata alla guerra del Golfo.

Tra le iniziative di maggior rilievo, si segnalano la Conferenza di Belgrado su «Disintegrazione della Jugoslavia, integrazione dell'Europa» (7 luglio 1991) e la successiva «Citizens Peace Caravan» da Trieste a Sarajevo

(25-29 settembre 1991) con la partecipazione di oltre 400 esponenti di società civile europea ⁽³⁰⁾.

Tra i documenti elaborati dalla HCA, si segnalano due appelli per la pace nella ex Jugoslavia e il documento presentato dalla Commissione diritti umani alla Conferenza sulla dimensione umana della CSCE di Mosca (10 settembre-4 ottobre 1991) ⁽³¹⁾.

Il mondo dell'associazionismo dimostra di legittimare pienamente la HCA, vedendo in questa occasione e strumento di collegamento e di rappresentanza politica unitaria. Anche le istituzioni intergovernative quali il Consiglio d'Europa, l'UNESCO, la CSCE, dimostrano interesse. Tra i governi, significativa la risposta scritta del Ministro degli Affari Esteri italiano al già ricordato documento presentato alla CSCE di Mosca. Il Ministro scrive, tra l'altro: «In particolare, considero con favore il riferimento al diritto-dovere di intervenire negli affari interni degli Stati in caso di violazione dei diritti umani. Questa ingerenza attiva – come ho ricordato anche alla recente Assemblea generale delle Nazioni Unite – è in effetti l'idea guida per le relazioni internazionali del secolo XXI» ⁽³²⁾. È dato prevedere che, in ragione del fatto che esercita ruoli dichiaratamente politici in tutte le sedi e coltiva la cultura di società civile in quanto soggetto collettivo originario rispetto allo stato e al sistema degli stati, la Helsinki Citizens' Assembly darà un forte impulso sia allo sviluppo di associazioni e gruppi di volontariato intesi come istituzioni indipendenti appunto di società civile, sia alla democratizzazione reale delle istituzioni intergovernative, a cominciare dalla CSCE.

7. Osservatorio permanente della democrazia internazionale

Il nuovo orientamento delle OING ai processi di democratizzazione

⁽³⁰⁾ Cfr. A. Roveroni e Matteo Mascia, *La Carovana per la pace in Jugoslavia: un'esperienza di diplomazia popolare*, in «Fogli di Collegamento della L.O.C.», novembre 1991, pp. 3-5; Helsinki Citizens' Assembly, «Newsletter», 2 e 3, 1991.

⁽³¹⁾ *Appello per il rispetto dei diritti umani*, in «Orizzonti», 19, ottobre 1991, pp. 27-30.

⁽³²⁾ La lettera del Ministro De Michelis è stata inviata al prof. Antonio Papisca nella sua qualità di *Convenor* della Commissione diritti umani della HCA e porta la data del 17 ottobre 1991 (prot. 063/931).

delle istituzioni della politica internazionale trova una sua prima formalizzazione organizzata nello «Osservatorio permanente della democrazia internazionale», da intendersi come una agenzia promozionale del mondo dell'associazionismo nella sua nuova veste di attore politico a tutti gli effetti.

L'Osservatorio è stato costituito a Parigi all'indomani del Vertice dei sette popoli più poveri del mondo, per iniziativa di un gruppo di organizzazioni nongovernative di Francia («Agir ici», Collectif africain pour la défense de l'environnement, Commissione francese Giustizia e Pace, Terre des hommes, ecc.), Svizzera (Consiglio ecumenico delle chiese), Italia (Mani Tese, Cocos e Focsiv), Canada (Centro di solidarietà internazionale), Belgio (Oxfam, Frères des hommes), Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito ⁽³³⁾.

Quattro sono gli obiettivi fondamentali che l'Osservatorio si propone di perseguire:

a) pubblicare un rapporto annuale (in pratica, un contro rapporto) in occasione delle sessioni del Vertice dei sette paesi più industrializzati e delle Assemblee generali del FMI e della Banca Mondiale;

b) favorire le ricerche (di università e di centri di studio delle ONG del Nord e del Sud del mondo) riguardanti le decisioni adottate dalle istituzioni prima indicate, in particolare sulle conseguenze socio-economiche che tali decisioni hanno per i popoli del Sud del mondo;

c) stabilire una rete per la utilizzazione e la diffusione delle ricerche;

d) raccogliere le proposte avanzate dalla società civile internazionale al fine di definire altre vie in materia di sviluppo, condizioni di vita, protezione dell'ambiente, democrazia, tramite anche lo svolgimento di programmi congiunti Nord-Sud.

La struttura organizzativa dell'Osservatorio si articola mediante un Segretariato permanente con sede a Parigi; un Comitato d'orientamento composto dai rappresentanti dei sette popoli più poveri e dalle associazioni Agir ici, Cedetim, Lega internazionale per i diritti e la liberazione dei popoli; corrispondenti di centri di studio e di università; rappresentanti di ONG.

⁽³³⁾ La prima pubblicazione dell'Osservatorio contiene gli atti del 1° Vertice dei sette popoli più poveri, stamperia Autograph, Parigi, 1989, pp. 111.

È molto probabile che alla luce dei rapidi sviluppi della Helsinki Citizens' Assembly, l'Osservatorio si trasfonda nella struttura della HCA.

8. *Legge regionale del Veneto per la promozione di una cultura di pace*

Il ruolo dell'associazionismo di base, organizzato per via transnazionale, comincia ad essere rilevante anche per le istituzioni territoriali operanti ai livelli sub-nazionali.

La cultura del movimento transnazionale per la pace e i diritti umani, nelle sue espressioni più competenti – potremmo anche dire, rigorosamente scientifiche oltre che socialmente avanzate – ha effetti di ricaduta sulle Regioni italiane: per esempio, sul Veneto, sull'Umbria, sul Friuli Venezia Giulia, sull'Emilia Romagna, più di recente sulla Calabria.

Sotto l'evidente influsso di tale cultura, il Consiglio regionale del Veneto ha approvato nel 1988 una importante legge intitolata «Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace» (L.R. 30 marzo 1988, n. 18). La principale novità di questa legge è costituita dal suo articolo 1 in cui viene riconosciuto il diritto alla pace ⁽³⁴⁾:

«La Regione del Veneto, in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, la promozione dei diritti umani, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale, riconosce nella pace un diritto fondamentale degli uomini e dei popoli».

Come noto, non esiste ancora alcun trattato internazionale che riconosca questo diritto. Neppure la Costituzione italiana lo riconosce. Certamente, l'articolo citato è una norma che ha efficacia soltanto nell'ambito territoriale della Regione Veneto, ma questa «circostanza» territoriale non ne limita la forza e la portata strategica che derivano:

⁽³⁴⁾ Per una prima riflessione su tale diritto v. A. PAPISCA, *La pace come diritto umano fondamentale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», Rivista quadrimestrale del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, I, 1, 1987; H. GROS ESPIELL, *Il diritto alla pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, pp. 15-30; J.M. MEJIA, *Il diritto alla pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 2, 1988, pp. 27-31.

a) da un ruolo anticipatore svolto da un ente che sempre di più si rivela lontano dai principi che reggono lo stato-nazione sovrano nei rapporti internazionali e vicino alla cultura delle organizzazioni nongovernative operanti a fini di promozione umana;

b) dal contenuto, che è potenzialmente rivoluzionario, nel senso che dà un colpo decisivo alla cultura delle sovranità armate: riconoscere ad ogni essere umano il diritto alla pace significa riconoscergli il diritto di chiedere a tutti gli stati, e non solo a quello di appartenenza, coerenza nel promuovere un reale processo di pace, che non significa soltanto «assenza di guerra» – pace negativa –, ma promozione e rispetto di tutti i diritti umani universalmente riconosciuti – pace positiva – (35).

Un altro aspetto innovativo della legge riguarda il riconoscimento delle ONG quali principali attori della promozione di una cultura di pace. L'articolo 7, relativo alla istituzione del Comitato permanente per la pace, ai commi 2 e 3 così recita:

«Il Comitato è composto:

a) dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato che lo presiede;

b) da cinque membri eletti nel proprio seno dal Consiglio regionale, di cui due in rappresentanza della minoranza;

c) da un rappresentante per ciascuna università avente sede nella Regione;

d) fino a sette rappresentanti delle associazioni che prevedono, nell'atto costitutivo o negli ordinamenti interni, fra gli scopi sociali, in forma prevalente, iniziative culturali e assistenziali nel campo dei diritti umani, della cooperazione e dello sviluppo internazionale, della difesa nonviolenta, della pace e della solidarietà con i paesi in via di sviluppo, del disarmo, del servizio civile alternativo al servizio militare» (co.2).

«Le associazioni, oltre a quanto indicato al punto d) del comma precedente, devono possedere i seguenti requisiti: essere senza fini di lucro, avere una struttura sociale a base democratica, operare almeno in quattro province del Veneto da più di due anni» (co.3).

(35) Sulle due accezioni del concetto di pace v. N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, il Mulino, 1979; 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. 25 ss.

Con questo articolo il legislatore ha inteso lanciare un segnale molto chiaro circa il nuovo modo di concepire, attraverso la cultura di pace, la politica della pace. Se si considera l'alto numero di seggi riservate alle associazioni nel Comitato regionale e il fatto che la loro partecipazione è stabilita in termini di co-decisionalità, allora possiamo agevolmente ipotizzare che, in presenza di competenze specifiche dei rappresentanti delle associazioni, queste potranno concretamente condizionare le attività del Comitato. È quanto sta già avvenendo. Il primo programma annuale contiene effettivamente tutte le proposte avanzate dai membri delle associazioni ⁽³⁶⁾. Tra le iniziative si segnalano l'organizzazione di tre incontri internazionali su temi di sicuro rilievo politico quali: la partecipazione politica popolare alla costruzione dell'Europa casa comune, il disarmo e la riconversione dell'industria bellica, la nonviolenza come filosofia di vita e metodo per la risoluzione dei conflitti nazionali e internazionali.

Particolarmente importanti sono gli obiettivi della conferenza internazionale, «Europa casa comune, diritti umani, cultura di pace, società civile europea», svoltasi a Venezia il 23, 24 e 25 maggio 1991:

a) dare un primo seguito alle iniziative promosse dalla Helsinki Citizens Assembly;

b) esaminare l'evoluzione del sistema dell'Atto finale di Helsinki in materia di diritti dell'uomo e dei popoli e favorire al suo interno la partecipazione politica popolare attraverso le ONG e le OING in vista del «Seguito» che avrà luogo a Mosca nell'autunno del 1991 sulla dimensione umana della CSCE;

c) far comunicare tra loro le ONG dell'Europa occidentale, centrale e orientale – e anche del Sud del mondo – allo scopo di potenziare l'«infrastruttura sociale» paneuropea attraverso la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e dei popoli;

d) avanzare le proposte della società civile europea con riferimento sia alla creazione di nuove istituzioni paneuropee sia ai contenuti delle politiche che esse dovranno perseguire;

e) attivare un gruppo di lavoro per la elaborazione di un progetto di

⁽³⁶⁾ Pubblicato in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 149-156.

Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli e della relativa *machinery* attuativa.

Alla luce anche di alcuni precisi orientamenti emersi durante la IX Convenzione europea per il disarmo nucleare (E.N.D. Convention), svoltasi a Helsinki e a Tallin dal 4 al 9 luglio 1990, che spingono per una più decisa politicizzazione degli obiettivi e delle azioni del movimento pacifista europeo, la conferenza di Venezia è servita a ulteriormente definire la nuova «strategia» del movimento finalizzata a far decollare un progetto costituente di nuovo ordine internazionale democratico, fondato sulle norme e sui principi del diritto internazionale dei diritti umani.

Un'altra iniziativa di respiro strategico è quella prevista dall'articolo 2 della legge regionale per la promozione di una cultura di pace, cioè l'allestimento di un Archivio-banca dati concernente le istituzioni e i movimenti per la pace e i diritti umani operanti in Italia e sul piano internazionale ⁽³⁷⁾. Questa iniziativa è intesa essere immediatamente funzionale allo sviluppo politico dell'associazionismo impegnato a fini di promozione umana lungo un *continuum* di ruoli operativi dal quartiere all'ONU. Mettendo a disposizione del pubblico una documentazione organica e specialistica e agevolando la comunicazione tra le ONG italiane e tra queste e i *networks* internazionali, l'Archivio è ipotizzato costituire una importante risorsa di potere per i movimenti e le associazioni.

Il «riconoscimento» regionale oltre a stimolare la crescita di una cultura politica all'interno del mondo dell'associazionismo, apre un interstizio per far maturare anche dentro le pubbliche istituzioni una cultura di pace positiva.

Il rilievo politico internazionale della legge della Regione Veneto discende da un duplice fatto:

- a) il riconoscimento *giuridico* di un diritto che comporta la legittimazione di ruoli anche *internazionali* per individui e gruppi associativi;
- b) lo stimolo, per le associazioni locali e regionali, a intensificare i loro legami con le corrispondenti OING e ad incrementare la loro partecipazione ai processi decisionali di queste.

⁽³⁷⁾ Sulla base di una apposita Convenzione stipulata tra la Regione Veneto e l'Università di Padova, l'Archivio è in fase di concreto allestimento al momento della stesura del presente lavoro.

Insomma, la legge del Veneto dà struttura formalmente legale, oltre che incentivazione materiale, al rapporto tra enti territoriali sub-nazionali e entità associative transnazionali relativamente a materie di alto significato politico.

La mobilitazione pacifista durante la guerra del Golfo è stata particolarmente vivace ed estesa nel Veneto, sicuramente stimolata dal promettente avvio di realizzazione della legge di cui è discorso.

Giova ricordare alcuni significativi episodi.

La Regione Veneto il 15 gennaio trasmette alle più alte cariche dello Stato un appello, che poi farà pubblicare nei principali quotidiani nazionali, nel quale, tra l'altro, ribadisce il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e chiede di convocare sotto l'autorità dell'ONU la Conferenza di pace sul Medio Oriente. Nello stesso giorno, il Comitato permanente per la pace della stessa Regione adotta all'unanimità un documento nel quale si reputa necessario e urgente che «nelle scuole, nelle università e negli ambienti di lavoro vengano enunciati i contenuti del diritto alla pace; le associazioni, i gruppi e le chiese invitino le persone a condannare l'uso dello strumento della guerra nei rapporti tra gli stati; le associazioni, gli Enti territoriali, le istituzioni culturali di ricerca partecipino attivamente alla costruzione di strutture di governo mondiale genuinamente democratiche, idonee ad assicurare il rispetto dei diritti umani; il ripristino della legalità nel Kuwait avvenga mediante l'intervento delle Nazioni Unite, nel rispetto dei principi, dei metodi e delle procedure previste dalla Carta istitutiva».

Il 17 gennaio, giorno di inizio delle operazioni belliche nel Golfo, un gruppo di intellettuali e uomini di chiesa lanciano da Padova un appello con il titolo «Le ragioni dell'obiezione di coscienza», e firmano una Dichiarazione di obiezione di coscienza «totale» all'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali e alle spese militari e di non collaborazione con quelle istituzioni e persone che ricorrono all'uso della forza per la soluzione dei conflitti tra stati. L'iniziativa, nei giorni immediatamente successivi, assume una dimensione popolare: le reti di iniziative contro la guerra, sorte in tutte le città italiane, ne promuovono un'ampia diffusione. Sono migliaia le dichiarazioni di obiezione di coscienza che, in quei drammatici giorni, vengono consegnate ai Prefetti di varie città. L'Agenzia di stampa cattolica «Adista» pubblica l'appello insieme alla Dichiarazione di obiezione di coscienza e diventa il punto di raccolta

nazionale di tutte le adesioni. Tra queste si segnala quella della V. Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, Augusta De Piero Barbina, e di alcune deputate della stessa regione: la stampa locale parla di «obiezione di coscienza in rosa».

Alla Legge regionale del Veneto per la promozione di una cultura di pace, prima citata, fanno esplicito riferimento i numerosi ordini del giorno che vengono approvati da Consigli comunali e provinciali un po' ovunque nella Regione. I più significativi sono quelli adottati dai Consigli comunali di Ponte San Nicolò, Vigonza, Arre. Tre piccoli Comuni della provincia di Padova che, sollecitati dai giovani dell'Azione Cattolica, dagli Scout, da altre associazioni pacifiste e da singoli costruttori di pace, e in coerenza con l'art. 11 della Costituzione italiana e l'art. 1 della l.r. 18/1988, si dichiarano «Comune non-belligerante che ripudia la guerra come mezzo per risolvere le controversie internazionali» e si impegnano ad aderire «alle iniziative che facciano prevalere il diritto dei popoli alla pace». I tre Comuni, insieme con il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, promuovono quindi un'iniziativa di alto valore educativo intitolata «Le strade della pace», durante la quale un gruppo di podisti di fama nazionale attraversa i tre paesi, accendendo nelle rispettive piazze centrali una torcia e consegnando agli alunni delle scuole, perché a loro volta lo diffondessero, un messaggio di pace. La marcia si conclude nella piazza antistante la Provincia di Padova e qui i podisti consegnano il messaggio di pace al Sindaco di Padova, al Presidente della Provincia, all'Assessore provinciale alla Cultura, all'Arcivescovo di Padova: il discorso di Mons. Antonio Mattiazzo suggella il successo di una manifestazione autenticamente popolare.

Sempre nel Veneto, in coerenza con la l.r. 18/1988 che, tra l'altro, dichiara tale regione «terra di pace», il movimento «Beati i costruttori di pace» invita la gente a partecipare ad «Arena Golfo», un incontro straordinario organizzato all'Arena di Verona il 27 gennaio 1991 per chiedere l'immediato cessate-il-fuoco, condannare la violazione della Carta dell'ONU e del diritto internazionale dei diritti umani perpetrata da tutte le parti coinvolte nel conflitto, progettare una adeguata partecipazione politica popolare alle prese di decisione nell'ambito degli organismi delle Nazioni Unite. L'Arena è animata da oltre diecimila persone. Questa volta, i «Beati i costruttori di pace», punta avanzata del pacifismo cattolico, non sono soli. Dal mondo cattolico di base, che recepisce le parole del Papa

come un invito all'impegno quotidiano per la promozione della cultura della pace e dei diritti umani, sale una forte e unitaria protesta contro la guerra.

CAPITOLO I

MUTAMENTO E PARADIGMI DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI (*)

1. *La scienza della politica internazionale e le istanze del mutamento*

Ogni procedere teoretico avviene sulla base di schemi concettuali di riferimento più o meno complessi. Possono essere schemi meramente analitici, pur se di grande valore e utilità, come la teoria generale dei sistemi, e vere e proprie visioni organiche del mondo e della vita.

In effetti, «approccio» è un termine onnicomprensivo ⁽¹⁾, che sta ad indicare il particolare angolo visuale dal quale muove lo studioso nel delimitare il campo della sua indagine, nello scegliere gli specifici strumenti metodologici e le particolari tecniche di rilevazione, interpretazione e controllo dei dati del reale, nel costruire ipotesi, modelli e teorie. Insomma, l'approccio fornisce in via preliminare, gerarchie concettuali e schemi classificatori ⁽²⁾.

Un approccio in quanto tale, può anche non essere empiricamente fondato, l'importante è che esso aiuti a costruire ipotesi verificabili e quindi a produrre generalizzazioni.

(*) Questo capitolo è, nella sua parte essenziale, pubblicato nel volume di ANTONIO PAPISCA e MARCO MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991.

⁽¹⁾ Cfr. O. YOUNG, *Prospettive d'analisi in scienza politica* (tr. it.), Bologna, Il Mulino, 1972, p. 20 ss.

⁽²⁾ Cfr. O. YOUNG, *op. cit.*, p. 23 ss.

Numerosi sono gli approcci di cui si avvale la disciplina delle relazioni internazionali, anzi il suo sviluppo è in buona misura frutto di una forte dialettica tra approcci e paradigmi.

La storia di questa dialettica può suddividersi in tre fasi successive:

- a) il dibattito tra realismo e idealismo;
- b) il dibattito tra approcci classici o tradizionali e comportamentismo;
- c) il dibattito tra realismo e globalismo-transnazionalismo ⁽³⁾.

⁽³⁾ Per una ricostruzione di queste fasi, v. R. MAGHROORI, B. RAMBERG (eds.), *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate*, Boulder, Co., 1982. Sull'argomento v. inoltre R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano, Comunità, 1970 (specialmente cap. 19, pp. 659-693); B. BUZAN e R.J. BARRY JONES (eds.), *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*, London, F. PINTER, 1981; R. KEOHANE (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986; M. HOFFMAN, *Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate*, in «Millennium: Journal of International Studies», 16, 2, 1987, p. 244 ss.; R.B.J. WALKER, *Realism, Change, and International Political Theory*, in «International Studies Quarterly», 31, 1987, p. 65 ss.; S. SOFER, *International Relations and the Indivisibility of Ideology*, in «Millennium: Journal of International Studies», 16, 3, 1987, pp. 489 ss.; R. ROY, *One True World or Many? A Gandhian Perspective*, in «Alternatives», XI, 3, 1987, p. 291 ss.; R. ROY, R.B.J. WALKER, R.K. ASHLEY, *Dialogue: Towards a Critical Social Theory of International Politics*, in «Alternatives», 13, 1988, p. 77 ss.; D. GARST, *Thucydides and Neorealism*, in «International Studies Quarterly», 33, 1, 1989, p. 3 ss.; T.J. BIERSTEKER, *Critical Reflections on Post-Positivism in International Relations*, in «International Studies Quarterly», 33, 1, 1989, p. 263 ss.; J. GEORGE, *International Relations and the Search for Thinking Space: Another View of the Third Debate*, in «International Studies Quarterly», 33, 1989, p. 269 ss.; Y. LAPID, *Quo Vadis International Relations? Further Reflections on the 'Next Stage' of International Theory*, in «Millennium», 18, 1, 1989, p. 77 ss.; Idem, *The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era*, in «International Studies Quarterly», 33, 3, 1989, p. 235 ss.; P. ROSENAU, *Once Again Into the Fray: International Relations Confronts the Humanities*, in «Millennium», 19, 1, 1990, p. 83 ss.; G. MODELSKI, *Is World Politics Evolutionary Thinking?*, in «International Organization», 44, 1, 1990, p. 1 ss.; R.K. ASHLEY, *The Poverty of Neorealism*, in «International Organization», 38, Spring 1984, pp. 225-286; S. BROWN, *Feminism, International Theory, and International Relations of Gender Inequality*, in «Millennium: Journal of International Studies», 17, Winter, 1988, pp. 461-476; J. DER DERIAN and M.J. SHAPIRO (eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington, MA, Lexington Books, 1989; N. ONUF, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989; A. LINKLATER, *Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations*, London, Macmillan, 1990; R.B.J. WALKER and S.H. MENDLO-

L'attuale fase si caratterizza per la ricerca di nuovi paradigmi, che superino il riduttivismo del filone statocentrico secondo cui sarebbe internazionale soltanto ciò che è statale e interstatale.

Giacché, la vita di relazione internazionale non è più solo quella che la corrente politologia realista ⁽⁴⁾ riconduce al «sistema politico internazionale», inteso come l'insieme organico dei rapporti intercorrenti soltanto fra stati, direttamente o per il tramite delle loro agenzie intergovernative.

A ben considerare, la politologia dominante rivela insufficienze analitiche anche per quanto riguarda questo campo, pur ristretto al protagonismo degli stati. La stessa organizzazione internazionale intergovernativa è trascurata, si tratti di ONU o di Comunità europea ⁽⁵⁾: l'analisi della relativa dinamica è lasciata, quasi interamente, agli operatori dei mass media, precludendo così la possibilità di tenere in debito conto importanti processi che stanno influenzando sul comportamento degli stati. Si pensi, per esempio, all'impatto che l'organizzazione internazionale ha sulla dinamica delle relazioni diplomatiche oppure ai processi di *learning* e di adattamento

VITZ (eds.), *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*, London, Lynne Rienner Publications, 1990; F. HALLIDAY, *International Relations: Is There A New Agenda?*, in «Millennium: Journal of International Studies», 20, 1, 1991, pp. 57-72; M. HOFFMAN, *Restructuring, Reconstruction, Reinscription, Rearticulation: Four Voices in Critical International Theory*, in «Millennium: Journal of International Studies», 20, 2, 1991, pp. 169-185; A.S. RUNYAN and V.S. PETERSON, *The Radical Future of Realism: Feminist Subversion of IR Theory*, in «Alternatives», 16, 1991, pp. 67-106; G. CARNEVALI, *Intorno all'ideologia e alla teoria politica internazionale*, in «Teoria Politica», VII, n. 1, 1991, pp. 51-80.

⁽⁴⁾ È quella che si ispira alle opere «classiche» di E.H. CARR, *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, London, Mcmillan, 1946; H. MORGENTHAU, *Politics Among Nations*, New York, A. KNOPF, 1973 (5ª ed.); e di R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, cit. V. significativamente, tra gli altri, H. BULL, *The Anarchical Society*, New York, Columbia University Press, 1977; K. WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979 (tr. it., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987) e R. GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 (tr. it., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989). V. inoltre L. BONANATE, *Il sistema dei rapporti internazionali dalla politica di potenza al multipolarismo (1919-1981)*, in N. TRANFAGLIA e L. FIRPO (eds.), *La storia*, Torino Utet, 1986, IX, vol. 4.

⁽⁵⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in «Teoria Politica», II, n. 2, 1986, pp. 3-32.

che essa impone alle élites governative e burocratiche nazionali o ai processi di armonizzazione culturale, su scala universale, da essa innescati ⁽⁶⁾.

Il disinteresse per i processi e gli attori del transnazionalismo, in particolare nei confronti delle organizzazioni nongovernative, trova spiegazione in una molteplicità di circostanze. Galtung, senza mezzi termini, accusa i politologi di cecità: essi non guardano all'intera realtà della politica internazionale perché sono «fissati» sugli stati, insomma la politologia internazionalistica si caratterizzerebbe per una sorta di sindrome dello statocentrismo ⁽⁷⁾.

Evidentemente, non di fissazione meccanicistica si tratta, bensì di fissazione deliberata. Gli stati sono i centri di decisione politica che detengono quel tipo di potere che più di altri ha significato per la vita internazionale: la coercizione materiale, ovvero il potere militare. Tutta la politica internazionale è assunta incentrarsi nell'interesse nazionale e nelle esigenze di sicurezza altrettanto nazionale. La possibilità-legittimità della guerra, o comunque dell'uso di strumenti coercitivi di tipo militare, è stata fino ad oggi la più importante delle variabili indipendenti della politica internazionale. Qualsiasi processo, istituzione o attore che non si riporti alla logica di questo schema belligero non è rilevante ai fini della analisi politologica appunto perché non è rilevante per la configurazione strutturale del sistema delle relazioni internazionali ⁽⁸⁾.

Sempre secondo il pensiero politologico corrente, il transnazionalismo organizzato rilevarebbe a livello sottosistemico, come area comprensiva dei gruppi di interesse e di pressione che agiscono all'interno dei sistemi politici nazionali. A livello di sistema internazionale, si tratterebbe invece di fenomenologia attinente a ciò che la teoria generale dei sistemi chiama «ambiente» e, come tale, afferente al campo delle sociologie: insomma, il transnazionalismo come fenomeno *sociale*, di rilievo solo *potenzialmente* politico, per la cui analisi sarebbe competente la sociologia, non la politologia, delle relazioni internazionali.

⁽⁶⁾ Anche per una ampia letteratura sull'argomento, v. G. CARNEVALI, *L'organizzazione internazionale: prospettive teoriche a confronto*, in «Il Politico», LI, 3, 1986, pp. 353-367.

⁽⁷⁾ V. J. GALTUNG, *International Organizations and World Decision-Making*, in «Transnational Associations», 4, 1986, p. 224.

⁽⁸⁾ Cfr. K. WALTZ, *Teoria della politica internazionale*, cit., p. 188 ss.

Il fatto che Merle abbia intitolato la sua opera più importante «*Sociologie des relations internationales*»⁽⁹⁾ solo apparentemente avalla questa interpretazione: in realtà il contenuto del volume è di «Relazioni internazionali» *tout court*, giacché abbraccia tutta la fenomenologia dei rapporti fra stati, con la novità di aggiungervi quella dei comportamenti degli attori non-statali.

A ben vedere, al disinteresse dei politologi internazionalisti nei confronti delle OING corrisponde il disinteresse dei politologi internisti nei confronti delle ONG, le associazioni che operano all'interno dei sistemi politici nazionali. Qui, l'enfasi (ma Galtung continuerebbe a parlare di «fissazione») è, oltre che sulle istituzioni di governo in senso stretto, soprattutto sui partiti politici. Pur in presenza di un associazionismo di base che si diffonde capillarmente, che si proclama e opera come «soggetto politico»⁽¹⁰⁾, la politologia – evidentemente consapevole di non poter più oltre costringere questo fenomeno nell'area dei gruppi di interesse, ma non ancora pronta a modificare i tradizionali schemi di riferimento – continua nel suo complesso a tacere.

Anche su questo versante internista sono prevalentemente i sociologi a dare segnali di curiosità⁽¹¹⁾. Qualche attenzione si sta accendendo, soprattutto nei confronti delle associazioni (e dei movimenti) ambientalisti,

(9) M. MERLE, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dallor, 3a edition, 1982.

(10) V. la Carta dell'associazionismo, adottata al termine della Convenzione dell'Associazionismo; svoltasi nei giorni 24 e 25 febbraio 1989 a Verona per iniziativa di ACLI, ARCI, MOVI e altre associazioni. Alla Convenzione di Verona ha fatto seguito la prima sessione degli Stati Generali dell'Associazionismo (Roma, 14 ottobre 1989) che ha discusso il tema: «Per una riforma della società e della politica: un nuovo rapporto tra gente e istituzioni». I documenti relativi alle due riunioni sono pubblicati a cura delle ACLI, Roma.

(11) Cfr., tra gli altri, G. SCIDÀ, *L'utopia concreta. Indagine sull'Associazione Mani Tese*, Milano, Angeli, 1987; A. TAROZZI e D. BERNFELD (eds.), *Il volontariato un fenomeno internazionale*, Milano, Angeli, 1981; A. TAROZZI, *Per una sociologia del volontariato internazionale*, Prospettive/6 FOCSIV, Milano, 1985. Da un punto di vista più generale, v. A. MELUCCI, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, Feltrinelli, 1977; Idem, *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali*, Bologna, Il Mulino, 1982; Idem, (ed.), *Movimenti sociali e sistema politico*, Milano, Angeli, 1986.

probabilmente perché hanno traduzioni o provocazioni di segno partitico⁽¹²⁾. Anche nei confronti del movimento pacifista, l'interesse della comunità scientifica rimane tuttora residuale⁽¹³⁾.

L'ostinata attenzione degli internisti per i partiti politici fa da *pendant* alla fissazione statualistica degli internazionalisti: questa omologazione partito politico-stato non è casuale, dal momento che i due filoni analitici affondano le proprie radici all'interno del medesimo paradigma «realista», rivisitato e sottilmente potenziato dagli approcci scientifico-empirici della politologia.

Come focus di analisi, al potere dei partiti dentro lo stato fa riscontro il potere dello stato nel sistema dei rapporti internazionali: secondo l'approccio realista l'associazionismo, intra-nazionale o transnazionale che sia, per quanto stabilmente organizzato, resterebbe fuori dal gioco delle «istituzioni» della politica, nell'errato assunto che l'associazionismo, come si è andato configurando, sia sinonimo soltanto di movimento o di movimentismo socialmente, e non anche politicamente, rilevante.

Sulla base dell'evidenza empirica accennata all'inizio e sulla quale si

⁽¹²⁾ V., in argomento, F. CAPRA e C. SPRETNAK, *La politica dei verdi*, Milano, Feltrinelli, 1986; A. RUSSO e G. SILVESTRINI (eds.), *La cultura dei verdi*, Milano, Angeli, 1987; R. BIORCIO e G. LODI (eds.), *La Sfida verde. Il movimento ecologista in Italia*, Padova, Liviana Ed., 1988.

⁽¹³⁾ In materia v. L. CORTESI (ed.), *Democrazia, rischio nucleare, movimenti per la pace*, Napoli, Liguori Editore, 1988; P. ISERNIA, *I movimenti per la pace: una realtà in divenire*, in «Il Mulino», XXXII, n. 286, 1983, pp. 233-258; Idem, *Movimenti per la pace, identità collettive e scambio politico*, in G. MILANESI (ed.), *Educazione alla pace*, Roma, SEI, 1985, pp. 181-218; Idem, *Contenuti delle mobilitazioni per la pace degli anni ottanta*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli» I, 3, 1987, pp. 61-71; D. GALLO, *Costituzione italiana e movimento per la pace*, in «Questione Giustizia», 2, 1983; S. SENESE, *Movimento per la pace e diritto dei popoli*, in «Democrazia e diritto», n. 12, 1984; A. MELUCCI, *La mobilitazione per la pace*, in G. PASQUINO e F. ZANNINO (ed.) *Il potere militare nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1985; Istituto Italiano di Ricerca sulla Pace (IPRI), *I movimenti per la pace*, Vol. I, *Le ragioni e il futuro* (testi di M. BORELLI, J. GALTUNG, E. JAHN, G. SALIO, E. TUGENDHAT, N. YOUNG, B. WELLING HALL); Vol. II, *Gli attori principali* (testi di E. ANTOLA, E. BOSCO, M. LUCAS, C. MELLON, B. OVERY, G. SALIO), Torino, Ed. Gruppo Abele, 1986. Sulla evoluzione della cultura politica del movimento per la pace mi permetto di rinviare al mio articolo *La nuova identità politica del movimento per la pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», VI, 3, 1990, pp. 89-106.

tornerà nel corso del presente lavoro, ignorare l'associazionismo internazionale nongovernativo significa ignorare la realtà della politica internazionale come va evolvendo nei suoi tratti strutturali, col risultato di escludere fondamentali premesse di analisi e quindi di pregiudicare la stessa scientificità del lavoro di teorizzazione.

Anche a non voler parlare di sindrome statualistica non si può comunque ignorare il fatto che persiste il timore di affrontare il problema del mutamento, ineludibile se si prende in considerazione anche l'altra parte della realtà internazionale, quella transnazionale appunto. Il mondo dell'associazionismo è per definizione il mondo dei fini «nuovi» e «altri», è il mondo dei valori non mediabili dalle «personificazioni giuridiche» della realtà interstatale: il collegamento di tale mondo alla sfera del dover essere e quindi della prescrittività è logico, vorrei dire naturale. Nell'ambito del filone scientifico empirico, la paura della prescrittività, come area presunta minata dal punto di vista della correttezza scientifica, è sempre incumbente, finendo però in molti casi col deterrere proprio il sano sviluppo scientifico delle analisi. Independentemente da una pregiudiziale asserzione prescrittiva del tipo «il sistema internazionale *deve* essere funzionale alla pace e non alla guerra», che io peraltro condivido, si pone in via preliminare un quesito che è immediatamente rilevante per la nostra area: l'asserzione dei valori, ammesso e non concesso che tale sia l'unica caratteristica che fa l'identità dell'associazionismo nongovernativo, configura in quanto tale una forma di potere politicamente rilevante (non solo dunque per il foro interno)?

Il problema dei valori, nel campo che qui interessa, si pone evidentemente non in termini di personale «relazione al valore» del ricercatore, ma in termini di indagine del ricercatore sul peso che la gestione dei valori, ad opera di certe entità «specializzate in valori», ha nei processi decisionali di politica internazionale.

La gestione dei valori, come cercherò di dimostrare, significa azione per il mutamento della struttura del sistema internazionale nel suo complesso.

Pertanto, la politologia che voglia studiare le associazioni internazionali nongovernative non può non operare essa stessa all'interno di un approccio al mutamento internazionale.

Con K.J. Holsti, passerò in rapida rassegna la più significativa letteratura delle Relazioni internazionali, nell'intento di accertare se il tema del mutamento – inteso come passaggio da una struttura statocentrica ad

altra – abbia stimolato la elaborazione di nuovi, autentici paradigmi ⁽¹⁴⁾.

2. Il paradigma statocentrico

L'attenzione al mutamento implica che si ponga in discussione il ruolo egemonico che il paradigma statocentrico delle relazioni internazionali ha saldamente tenuto, a partire dalla metà del XVII secolo, all'interno delle teorizzazioni internazionalistiche. Tale paradigma si fonda, com'è noto, sull'assunto che il mondo è anarchico, ovvero politicamente frammentato, senza una autorità sopraordinata agli attori che lo costituiscono, gli stati-nazione sovrani ⁽¹⁵⁾. L'analisi che si ispira a tale paradigma consiste nello spiegare perché e come gli stati fanno la guerra, gestiscono le relazioni diplomatiche, creano istituzioni e consuetudini, organizzano il potere in relazione al perseguimento dei loro obiettivi.

Il paradigma statocentrico è quello che sta al centro del filone realista. Nella versione classica, il realismo si identifica con la power politics, cioè con la politica di potenza che gli stati, per loro natura costitutiva, non possono non esercitare ⁽¹⁶⁾.

Alla base del realismo sta un giudizio pessimista sulla natura umana: l'uomo è egoista e violento e gli stati sono peggiori degli individui che lo compongono. La politica internazionale, dal momento che è frutto dell'interazione fra le sovranità statuali non può che essere conflittuale.

Il realismo si fonda sul riconoscimento degli egoismi nazionali. Asserisce H. Morgenthau: «La politica internazionale, come qualsiasi politica, è una lotta per il potere. Qualunque sia lo scopo ultimo della

⁽¹⁴⁾ V. K.J. HOLSTI, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen e Unwin, Inc., 1985.

⁽¹⁵⁾ Cfr. K. WALTZ, *op. cit.*, p. 177 ss.

⁽¹⁶⁾ Per un'analisi dell'approccio «realista» al sistema politico internazionale v., tra gli altri, J.A. VASQUEZ, *The Power of Power Politics*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1983; M.J. SMITH, *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge, The Louisiana State University Press, 1986; R.B.J. WALKER, *Realism, Change and International Political Theory*, in «International Studies Quarterly», 31, 1987, pp. 65 ss.; A. JAMES, *The Realism of «Realism»: the State and the Study of International Relations*, in «Review of International Studies», XV, 1, 1989, p. 215 ss.

politica internazionale, il potere è sempre lo scopo immediato. Governanti e popoli possono in ultima analisi perseguire libertà, sicurezza, prosperità, o il potere in quanto tale. Essi possono definire i rispettivi obiettivi in termini di ideale religioso, filosofico, economico o sociale. Essi possono sperare che questi ideali si realizzino per loro intrinseca forza, per intervento divino o per evoluzione naturale delle cose di questo mondo. Ma ogniquale si danno da fare per raggiungere i loro scopi attraverso la politica internazionale, essi agiscono in competizione per il potere». E ancora: «Dal momento che l'elemento distintivo della politica internazionale come di ogni politica è l'aspirazione al potere, la politica internazionale è di necessità una politica di potenza» (power politics) (17).

Per H. Bull, «la guerra è il problema centrale di questa grande teoria: la guerra e la minaccia di guerra sono così basilari che persino i termini che usiamo per descrivere il sistema – grandi e piccole potenze, alleanze e sfere di influenza, equilibrio di potere e egemonia – sono scarsamente comprensibili se non in relazione alla guerra e alla minaccia di guerra» (18).

Per R. Aron, oggetto centrale dell'analisi delle relazioni internazionali è il comportamento «diplomatico-strategico» degli stati (19). Questi sono gli attori essenziali perché coinvolti nella dinamica della guerra e indispensabili a porre in essere contesti istituzionali che servano ad assicurare maggiore o minore stabilità, sicurezza, ordine o pace per il sistema internazionale (naturalmente interstatale e statocentrico).

Le categorie fondamentali dell'approccio realista sono quelle di potenza, di interesse nazionale, di sicurezza nazionale e quindi di stato sovrano.

Il realismo è una dottrina statocentrica, che rifiuta sia la complessità delle motivazioni che ispirano anche i soggetti collettivi (riduce tutto all'interesse nazionale e alla sua difesa attraverso l'incremento dei margini

(17) Cfr. H. MORGENTHAU, *op. cit.*, p. 25. Asserisce H. VON TREITSCHKE, antesignano del realismo, nel suo volume *Politik*: «Se lo stato è potenza, soltanto lo stato realmente potente corrisponde alla sua idea». ... «Da ciò deriva che gli stati piccoli sono incontestabilmente ridicoli. Non la debolezza è ridicola in sé, ma lo è la debolezza che vuole assumere lo stile della potenza». La debolezza è ritenuta un «peccato contro lo spirito santo della politica», citato da R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, cit., p. 669.

(18) Cfr. H. BULL, *The Anarchical Society*, London, Macmillan, 1977, p. 186.

(19) Cfr. R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1970.

di sicurezza) sia il pluralismo della soggettualità internazionale (gli stati unici ed esclusivi attori).

Esso ha scarsa attenzione per l'organizzazione internazionale, in specie per quella a tendenza sopranazionale, privilegia ovviamente la diplomazia: anzi, le istituzioni diplomatiche sono le istituzioni internazionali.

L'etica del realismo è quella della «prudenza politica»: illuminante al riguardo è quanto afferma G.F. Kennan, uno dei padri dell'approccio della *power politics*: «Il compito di stabilire la pace mondiale sarà affrontato nel migliore dei modi se ci si atterrà ai procedimenti tradizionali della prudenza politica, e non se verranno stabilite rigide misure giuridiche. ... Pochi faranno della devozione astratta che provano per il diritto internazionale un sentimento capace di rivaleggiare con gli impulsi che le guerre tendono a suscitare» (20).

Emergono, da considerazioni di questo tipo, la sufficienza nei confronti dello stesso diritto internazionale, che pure è funzionale alla logica delle sovranità statuali, e la banalizzazione di qualsiasi deontologia pacifista legata alla promozione di valori genuinamente umani.

Coerentemente con i propri assunti (ma non con la realtà), l'approccio realista stenta a prendere in considerazione l'interdipendenza economica globale (21), sia perché dovrebbe riconoscere e spiegare l'esistenza di soggetti diversi dagli stati (e dar conto di forme di potere diverso da quello statale-militare); sia perché dovrebbe fare riferimento ad una struttura sistemica la cui dinamica intacca le sovranità statuali con strumenti diversi da quelli belligeni-militari, in particolare la guerra.

Per l'approccio realista, la struttura «naturale» nei rapporti interstatali è quella della bilancia di potenza (22), di un assetto cioè che è alla ricerca costante di equilibrio attraverso fondamentalmente l'uso o la minaccia dell'uso della violenza politico-militare.

Il bipolarismo – situazione che ha caratterizzato la struttura del

(20) V. G.F. KENNAN, *Realities of American Foreign Policy*, Princeton, 1954, citato da R. ARON, *op. cit.*, p. 666.

(21) V. R. KEOHANE and J.S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

(22) V. KAPLAN, *System and Process in International Politics*, New York, 1967 (2ª ed.), pp. 23 e 28-29.

sistema internazionale dal 1945 al 1989 – sarebbe anch'esso una bilancia di potere realizzata fra due blocchi e non più fra 5 o 7 potenze maggiori, attraverso la minaccia dell'uso della violenza termonucleare, formalizzata nella cosiddetta strategia della deterrenza ⁽²³⁾.

La corsa al riarmo, la sofisticazione dei sistemi d'arma, le guerre periferiche, la strumentalizzazione degli organismi internazionali multilaterali, il disinteresse per le tensioni lungo l'asse Nord-Sud sarebbero altrettante espressioni della costante ricerca di equilibrio fra superpotenze.

Una quantità enorme di libri sono stati prodotti con infinite variazioni sul tema: dal punto di vista scientifico, la «teoria» realista si basa su poche, invariate generalizzazioni. Nulla di veramente nuovo, al di là della sofisticatezza dell'analisi, della varietà di vocabolario e della raffinata abilità analitica di taluni autori, figura neppure sotto l'etichetta di *neorealismo*, per il quale è più appropriato parlare di «sistema-tizzazione» del realismo.

Il più autorevole, esponente del neorealismo è K. Waltz, il quale evita assunti brutali e banali, come quello che fa discendere la violenza nelle relazioni fra stati alla natura egoistica e aggressiva dell'uomo, e pone l'attenzione alla *struttura* del sistema più che ai comportamenti delle unità che in esso interagiscono, e cioè al modo con cui le interazioni fra gli attori si organizzano ⁽²⁴⁾.

La struttura del sistema internazionale è anarchica ed è sostanzialmente imm modificabile: «La trama della politica internazionale resta assai costante, con modelli ricorrenti ed eventi che si ripetono senza fine. Le relazioni internazionali si modificano raramente Il perdurante carattere anarchico della politica internazionale spiega la sorprendente uguaglianza della qualità della vita internazionale attraverso i millenni» ⁽²⁵⁾. Ancora:

⁽²³⁾ In argomento v. G. SNYDER, *Deterrence and Defense*, Princeton, Princeton University Press, 1961; TH. C. SCHELLING, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966; L. FREEDMAN, *The Evolution of Nuclear Strategy*, New York, St. Martin, 1981; C.M. SANTORO, *Il sistema di guerra: teoria e strategia del bipolarismo*, in L. BONANATE e C.M. SANTORO (eds.), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 307-341; B. BUZAN (ed.), *The International Politics of Deterrence*, London, Printer, 1987; P. ROBBITT, *Democracy and Deterrence. The History and Future of Nuclear Strategy*, London, Macmillan, 1988.

⁽²⁴⁾ V. K.N. WALTZ, *Teoria della politica internazionale* (tr.it.), Bologna, Il Mulino, 1987.

⁽²⁵⁾ Idem, p. 143.

«Le unità in un ordine anarchico agiscono nel proprio interesse e non per conservare un'organizzazione e per favorire il proprio successo al suo interno» ⁽²⁶⁾. Nel suo insieme, la realtà internazionale è «anarchica, orizzontale, decentralizzata, omogenea, non diretta e capace di mutua adattabilità» ⁽²⁷⁾.

Coerentemente con uno dei presupposti del realismo, secondo cui il sistema internazionale si fonda sull'autodifesa degli attori, K. Waltz spiega e giustifica l'equilibrio del terrore fra le due superpotenze come quello che assicura stabilità al sistema ⁽²⁸⁾. Donde l'utilità dell'incremento degli armamenti.

Dal momento che è la struttura del sistema a prevalere sui comportamenti dei soggetti e non viceversa, ne discende che: «Pur attraverso tutti i mutamenti di confini, di forme sociali, economiche e politiche, di attività economiche e militari, la sostanza e lo stile della politica internazionale rimangono singolarmente costanti» ⁽²⁹⁾.

Il neorealismo è analiticamente più raffinato del realismo ma, come quest'ultimo, chiude inesorabilmente ad ogni prospettiva di mutamento.

Con K.J. Holsti ci chiediamo se esistano nuovi paradigmi atti a spezzare la duplice egemonia dell'approccio realista o classico e della politologia anglo-americana ⁽³⁰⁾.

Di fatto, esiste un forte criticismo nei confronti dell'approccio dominante che sta dando luogo ad approcci tentativamente alternativi, la cui originalità consiste non tanto in innovazioni di tipo metodologico, quanto nella loro supposta maggiore aderenza alla mutata realtà del mondo contemporaneo. Si pongono interrogativi del genere: «I nostri modelli di politica internazionale sono ragionevolmente coerenti con la realtà? Quali sono gli attori e le unità di analisi significative nelle relazioni internazionali?

⁽²⁶⁾ Idem, p. 215.

⁽²⁷⁾ Idem, p. 216.

⁽²⁸⁾ Idem, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, in «Adelphi Papers», 171, 1981.

⁽²⁹⁾ Idem, *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, in R.O. KEOHANE (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 329.

⁽³⁰⁾ V. K.J. HOLSTI, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen e Unwin, Inc., 1985.

Dobbiamo continuare a ignorare i processi e gli attori economici? Quali sono i problemi normativi cruciali nel campo? Vogliamo realmente studiare le alleanze, l'integrazione, il *decision-making* e il resto quando problemi scottanti circa la validità di tradizionali concetti come potere e sistema interstatale devono per primi essere sollevati?»⁽³¹⁾.

All'inizio degli anni '70, Nye e Keohane contestano tra i primi la «grande teoria», attirando l'attenzione sulla realtà del transnazionalismo⁽³²⁾. Sulla loro scia, D. Puchala e S. Fagan asseriscono che non è solo questione di aggiungere nuovi attori ai vecchi, bensì di riconcettualizzare sia gli attori sia il sistema internazionale: «La politica internazionale è cambiata strutturalmente, proceduralmente e sostantivamente negli ultimi dieci anni»⁽³³⁾. Incalzano E. Morse e J. Rosenau, il quale ultimo in particolare afferma che «la condotta delle relazioni estere e il corso degli affari internazionali appaiono così diversi dal passato da giustificare l'assunto di un mutamento strutturale fondamentale»⁽³⁴⁾.

Maghroori e Ramberg⁽³⁵⁾ fanno il punto sulle nuove frontiere della disciplina dopo il primo dibattito fra Realismo e Idealismo e il secondo dibattito tra Tradizionalismo e Comportamentismo degli anni '50 e '60.

Secondo Holsti, le sfide più serie al paradigma statocentrico vengono da due nuovi approcci che tendono a strutturarsi in paradigmi: sono i modelli di società globale (*global society*) e le teorie della «dependencia/sistema-mondo».

Prima di illustrare le nuove sfide, Holsti passa in rassegna le ricorrenti «nuove versioni» del paradigma dominante. A suo giudizio, neppure l'opera di K.W. Deutsch, pur con tutte le sue novità – il focus si allarga alle transazioni tra attori nonstatali –, significa superamento di tale paradigma, in quanto l'esito finale dell'integrazione in «comunità di sicurezza» plurali-

⁽³¹⁾ Idem, p. 2.

⁽³²⁾ Cfr. R. KEOHANE and J.S. NYE (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

⁽³³⁾ Cfr. D. PUCHALA and S. FAGAN, *International Politics in the 1970s: the Search for a Perspective*, in «International Organization», 28 (Spring), 1974, p. 249.

⁽³⁴⁾ Cfr. J. ROSENAU, *The Study of Global Interdependence*, London, Pinter, 1980, p. 83.

⁽³⁵⁾ Cfr. R. MAGHROORI and B. RAMBERG, *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate*, Boulder, Colo., Westview Press, 1982.

ste è la relazione pacifica tra stati: «L'oggetto dell'integrazione non è di superare o di trascendere il sistema come fa Kant, ma di aggregare gli stati – già separati (e rissosi) – in più ampie collettività aventi tutti gli attributi di uno stato» ⁽³⁶⁾.

Holsti fa una critica impietosa della sostanza della «rivoluzione comportamentista» che ha fondamentalmente «rearranged» i metodi, mentre il «field» sostantivo è rimasto quello delle relazioni ufficiali tra stati, nel contesto di un sistema o società di stati. La cosiddetta teoria del *decision-making*, dal canto suo, ha focalizzato il comportamento delle unità decisionali meramente «disaggregando» gli attori essenziali e cioè, sempre, gli stati: secondo Holsti «essa esplora i singoli alberi che compongono la foresta della politica internazionale», non ciò che arreca modifiche alla identità della foresta ⁽³⁷⁾.

La stessa letteratura sull'integrazione internazionale guarda sempre agli stati come agli attori essenziali: le variabili indipendenti ipotizzate sono macro organizzazioni politiche, che tendono a riprodurre, nella sostanza, il modello della bilancia di potere realizzato in Europa nei secoli XVIII e XIX.

3. Il paradigma «global society»

Il filone analitico così denominato presenta forti caratteri di novità, anche e soprattutto sul terreno della sostanza ⁽³⁸⁾. Esso si inserisce nella pluricentenaria tradizione culturale dell'idealismo ⁽³⁹⁾.

Gli individui formano una società globale, la guerra non inerisce alla

⁽³⁶⁾ V. K.J. HOLSTI, *op. cit.*, p. 34.

⁽³⁷⁾ Idem, p. 38.

⁽³⁸⁾ Un esponente significativo è J.W. BURTON, *World Society*, New York, University Press of America, 1987.

⁽³⁹⁾ V. in argomento, tra gli altri: W. WILSON, *International Ideals*, New York, Harper and Row, 1919; C.K. WEBSTER, *The Study of International Politics*, London, Humphrey Milford, 1923; Idem, *The Prospects of Democracy*, London, Chatto and Windus, 1929; A. ZIMMERN, *The Study of International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1931; J.N. HERZ, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press, 1951.

natura umana, ma è il prodotto della cultura di una organizzazione politica frammentata del mondo. La soluzione del problema guerra sta nello smantellare tale cultura e la relativa struttura politica e nel sostituirla con un ordine ispirato a principi di umana solidarietà. L'approccio ha una germinazione millenaria, parte dagli Stoici, passa attraverso le concezioni della *Respublica Christianorum* fino a Kant, cui si deve la elaborazione organica di un progetto di ordine internazionale regolato da un ordinamento giuridico cosmopolitico. Nel primo quarto del nostro secolo l'approccio cosmopolitico viene ripreso dalla scuola inglese di relazioni internazionali: C.K. Webster e A. Zimmern ne sono gli esponenti più prestigiosi. Zimmern, con linguaggio anticipatore, asserisce che «l'interdipendenza è la norma della vita moderna», argomentando che «dove prima c'era un rudimentale ed embrionale insieme di relazioni, c'è oggi un apparato altamente sviluppato, comparabile al sistema nervoso del corpo umano. Ed è attraverso questo sistema che gli uomini e i popoli vivono, quanto meno quali suoi beneficiari e sue vittime» ⁽⁴⁰⁾.

È evidente qui l'enfasi su individui e comunità umane quali soggetti internazionali diversi dagli stati. Zimmern sottolinea che le relazioni internazionali «sono relazioni tra esseri umani ma non sono relazioni umane. Esse possono più propriamente essere qualificate come pre-umane» ⁽⁴¹⁾.

Dal canto suo Webster denuncia il realismo delle scienze storiografiche che ha perpetuato nelle scuole «la glorificazione dei pregiudizi nazionali», enfatizzando i conflitti tra le nazioni e non invece la cooperazione: «Le università sono state nutrici del nazionalismo» ⁽⁴²⁾.

La disciplina delle relazioni internazionali «deve essere, qui o altrove, un mezzo inteso a promuovere la pace tra le nazioni» ⁽⁴³⁾.

Ottica umanocentrica e utilità sociale, dunque, della disciplina, la quale deve influire sul comportamento dei politici affinché «la diplomazia cessi di essere segreta e gli affari internazionali siano apertamente discussi con la stessa franchezza con cui si discutono gli affari domestici».

⁽⁴⁰⁾ Cfr. A. ZIMMERN, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁽⁴¹⁾ Idem, p. 15.

⁽⁴²⁾ Cfr. C.K. WEBSTER, *op. cit.*, p. 24.

⁽⁴³⁾ Idem, p. 7.

Si tratta di rilanciare il metodo democratico anche in questo settore: infatti «è inutile chiedere l'abolizione della diplomazia segreta se la democrazia non è essa stessa preparata a farsi carico di scegliere fra politiche e soppesare le possibilità del futuro» (44).

Zimmern postula una medesima etica per la vita interna e per quella internazionale. Il tradizionale sistema statocentrico è un sistema immorale: «Solo quando il processo delle relazioni internazionali sarà stato purificato alla radice, il genere umano sarà finalmente immune dall'infezione della guerra» (45).

La cultura idealista ispira, nel secondo dopoguerra, il paradigma cosiddetto della società mondiale e il filone analitico «Alternative futures» che si coagula attorno al WOMP, World Order Models Project (46). L'obiettivo di questi approcci è decisamente prescrittivo: modellare una società globale, sulla base di genuini valori umani. L'assunto è che la pace e la sicurezza sono strutturalmente collegate ai diritti umani, all'equilibrio ecologico, allo sviluppo. Oggetto di analisi prognostica sono le cause dell'umana sofferenza e le condizioni necessarie per pace, benessere, giustizia sociale, equilibrio ambientale. Oggi non è lo «stato di guerra» a determinare l'oggetto (*the agenda*) delle analisi ma le attività di centinaia di milioni di persone per il perseguimento di obiettivi che possono definirsi di promozione umana.

L'approccio WOMP è di ingegneria politico-istituzionale, con forti accenti di interdisciplinarietà: soprattutto scienza politica, diritto, economia, sociologia.

In particolare per J. Rosenau, l'area dei problemi da analizzare è quella

(44) Idem, p. 25 ss.

(45) Cfr. A. ZIMMERN, *op. cit.*, p. 23.

(46) Tra le numerose opere promosse dal WOMP, v. R. FALK, *A Study of Future Worlds*, New York, Free Press, 1975; Idem, *A World Order Perspective on Authoritarian Tendencies*, New York, WOMP, Working Paper n. 10, 1980; Idem, *Normative Initiatives and Demilitarization: A Third System Approach*, New York, WOMP, Working Paper n. 13, 1982; R. KOTHARI, *Footsteps into the Future*, New York, Free Press, 1974; A. MAZRUI, *A World Federation of Cultures: An African Perspective*, New York, Free Press, 1976; S.H. MENDLOVITZ (ed.), *On the Creation of a Just World Order: Preferred Worlds for the 1990's*, New York, Free Press, 1975; F. AJAMI, *Human Rights and World Order Politics*, New York, WOMP, Working Paper n. 4, 1978.

del «global social change», l'obiettivo è quello di descrivere e spiegare i processi mediante i quali si va formando una comunità mondiale, in presenza di trasformazioni sistemiche legate anche alla crescita di strutture di autorità che trascendono i confini nazionali. La situazione di interdipendenza planetaria è considerata variabile indipendente; essa si traduce in perdita di capacità di controllo, da parte degli stati, delle leve di politica economica. Nell'analisi, il punto di passaggio al momento normativo – parte integrante del procedere teoretico ispirato a questo paradigma – è costituito dalla logica conclusione che i problemi mondiali esigono soluzioni globali. La variabile dipendente è costituita dall'inesorabile processo di sviluppo di una «global society in the realm of personal contact and values systems»⁽⁴⁷⁾.

Il giudizio di Holsti nei riguardi di questo movimento teoretico è piuttosto severo: «The global society paradigm constitutes only a modest challenge to the classical tradition», non è un «alternative paradigm» soprattutto per la non raggiunta adeguatezza del lavoro teoretico a concettualizzare in modo originale, a identificare appropriate unità di analisi e a definire il contesto strutturale in cui le azioni e i processi si svolgono⁽⁴⁸⁾. Per sfidare realmente il paradigma statocentrico la questione non è se siano necessari «adjustments» – «clearly they are» – bensì se sia necessario costruire nuovi, coerenti e rigorosi, paradigmi⁽⁴⁹⁾. Sempre secondo Holsti, gli studi empirici dei fenomeni transnazionali dimostrano l'esistenza solo di «activity» imputabile ad attori diversi dagli stati («including agenda-formation»), non anche di consistente «influence» sui punti critici della politica internazionale. Sulle orme di S. Hoffmann⁽⁵⁰⁾, Holsti ritiene che la mera aggiunta di attori e di complessità al sistema della politica internazionale può far variare la tipologia delle attività osservate, ma non trasformare la logica strutturale del sistema medesimo. Alla fine, il

(47) V. K.J. HOLSTI, *op. cit.*, p. 53; H.J. SPIRO, *World Politics: The Global System*, Homewood, The Dorsey Press, 1966; R. MANSBACK and J. VASQUEZ, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York, Columbia University Press, 1981.

(48) V. K.J. HOLSTI, *op. cit.*, p. 59.

(49) *Idem*, p. 136.

(50) Cfr. S. HOFFMANN, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978, pp. 109, 112, 161.

giudizio di Holsti è negativo e rilancia la persistente validità del paradigma classico, adducendo che «the classical paradigm provides a core for both descriptive and theoretical effort»⁽⁵¹⁾.

A me pare che l'Autore si contraddica sulla base di quanto da egli stesso affermato in via preliminare e cioè che l'obsolescenza del paradigma statocentrico diviene evidente «only when the problematic is changed»⁽⁵²⁾. Ora, proprio la «problematica» delle relazioni internazionali ha subito mutamenti di carattere anche strutturale.

C'è un altro rilievo, che mi sembra essenziale: dicendo che il filone teorizzante della società globale non è ancora un paradigma, Holsti non prende nella dovuta considerazione la robusta parte prescrittiva, che pur fa l'identità di tale filone. È appunto questa parte che consente di cogliere la variabile «influence» dei nuovi attori internazionali. Mi sembra infine paradossale che J. Galtung, il più immaginifico e interdisciplinare studioso di relazioni internazionali con la sua coerente e gigantesca produzione, sia preso soltanto residualmente in considerazione da Holsti: «La sua opera dimostra sia le possibilità sia i tranelli di una sintesi di paradigmi»⁽⁵³⁾.

È interessante notare che al paradigma della «global society» fa costante, pur se implicito, riferimento il magistero progettuale di Giovanni Paolo II: per esempio, quando accenna ai valori umani e alla necessità di intervenire, per mutarli, sui «meccanismi» che regolano la vita di relazioni internazionali oppure quando enuncia il «principio di mondialità», asserendo che laddove si pone un problema mondiale ivi deve esserci una istituzione effettivamente in grado di risolverlo, con la partecipazione politica di rappresentanze popolari⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵¹⁾ V. K.J. HOLSTI, *op. cit.*, p. 144.

⁽⁵²⁾ Idem, p. 140.

⁽⁵³⁾ Idem, Cap. 4, nota 12, p. 81.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Discorso di Giovanni Paolo II ai partecipanti al seminario di studio su «Etica e democrazia economica», promosso dalla Conferenza Episcopale Italiana (Roma, 18 febbraio 1989), e pubblicato nel Bollettino della Santa Sede n. 71, 1989, pp. 2-6; v. anche l'enciclica di Giovanni Paolo II «*Sollicitudo Rei Socialis*», pubb. dalle Edizioni Paoline, Milano, 1988.

4. *Il paradigma neomarxista*

Un modo sicuramente nuovo e stimolante di affrontare l'analisi della politica internazionale è quello offerto dall'approccio neomarxista delle relazioni internazionali sviluppatosi a partire dalla fine degli anni '60. Tale approccio si riallaccia, più che alla originaria teoria di Marx e Lenin – utilizzando peraltro categorie concettuali come processi dialettici, influenza determinante delle variabili economiche, contraddizioni sociali –, al filone di analisi sui problemi del sottosviluppo elaborato in America Latina negli anni '50.

Il paradigma neomarxista si articola, come noto, nella teoria della dipendenza e nella teoria del sistema-mondo⁽⁵⁵⁾ le quali condividono gli assunti di partenza, e cioè che il sistema mondiale determina la situazione all'interno degli stati ed è strutturato in funzione della operatività della divisione internazionale del lavoro tra Nord e Sud, tra "centro" e "periferia". L'unità di analisi è il sistema.

Per I. Wallerstein non ci può essere mutamento strutturale all'interno delle società nazionali se non muta strutturalmente il sistema globale. Cardoso e Faletto concordano su questo e sostengono che la soluzione deve ricercarsi nella categoria delle contraddizioni: le strutture internazionali «also generate contradictions and social tensions, opening the possibility for (local) social movements and ideologies change»⁽⁵⁶⁾.

Gli attori del mutamento non sono gli stati, ma nuove forze sociali e politiche, in particolare la classe lavoratrice transnazionale, movimenti rivoluzionari fra loro coordinati, movimenti di liberazione nazionale.

Le critiche a questo approccio sono state feroci. Si rimprovera a Wallerstein di ignorare la politica e la diplomazia e quindi di non farsi adeguatamente carico del problema della guerra e della pace. La critica di

⁽⁵⁵⁾ V., fondamentalmente, F. CARDOSO e F. FALETTI, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979; A.G. FRANK, *The Development of Under-Development in J. Cockcroft*, A.G. FRANK, A.L. JOHNSON (eds.), *Dependence and Under-Development*, New York, Doubleday, 1972; I. WALLERSTEIN, *The Modern World-System*, New York, Academic Press, 1974; Idem, *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

⁽⁵⁶⁾ V. F. CARDOSO and E. FALETTI, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979, p. XI.

fondo è che i neo-marxisti riducono la logica del sistema internazionale a quella dei giochi a somma zero e che, partendo da una diagnosi pessimistica, essi non dicono quale deve essere il futuro non statocentrico del sistema medesimo ⁽⁵⁷⁾. Insomma, le teorie che si riconducono a questo approccio sarebbero raffinate quanto ad analisi delle variabili indipendenti, ma rozze con riferimento alla variabile dipendente.

A me pare che l'approccio abbia notevoli elementi di originalità, tali da sfidare molto seriamente il paradigma statocentrico. È ricco dal punto di vista diagnostico e ha il merito di portare l'attenzione sulla dinamica sociale che sta alla base dei grandi processi internazionali. Ritengo valida la scelta del "sistema" come unità di analisi, in quanto confermata dalla condizione di interdipendenza planetaria, valido il riferimento alla divisione internazionale del lavoro come variabile indipendente, valida l'attenzione rivolta ad attori diversi dagli stati per il ruolo del mutamento; non valida, invece, l'identificazione di tali attori con la categoria della classe operaia transnazionale. Infatti c'è un transnazionalismo della solidarietà e della promozione umana, immediatamente identificabile sul terreno dell'analisi scientifico-empirica, che è molto articolato, al di là dello schema di classe.

5. *Il paradigma del mutamento globale*

5.1 *Approccio WOMP*

Di fronte ad una realtà internazionale percorsa da modificazioni di straordinario rilievo, la scienza delle relazioni internazionali, nei suoi filoni per così dire consolidati, si rivela inadeguata ad assolvere il proprio compito esplicativo.

L. Bonanate si è fatto recentemente portavoce di questo stato di malessere: mancano le categorie concettuali necessarie, manca l'adattamento antropologico degli studiosi: «l'oggetto 'politica internazionale' è mutato senza che lo stesso sia successo a noi, al soggetto» ⁽⁵⁸⁾. In presenza di tre

⁽⁵⁷⁾ V. K.J. HOLSTI, *op. cit.*, p. 73.

⁽⁵⁸⁾ V. L. BONANATE, *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in «Relazioni internazionali», dicembre 1989, p. 25.

«*fines*» – la fine dell'era dell'equilibrio del terrore nucleare, la fine dell'idea di rivoluzione, ambedue collegate alla fine *della* ideologia – si è verificata la «mutazione della politica» ⁽⁵⁹⁾ attraverso l'unificazione della politica interna e della politica internazionale ⁽⁶⁰⁾: «la politica internazionale ha dovuto uscire dal suo stato di natura per fronteggiare la mutazione della guerra» ⁽⁶¹⁾.

In questa presa di posizione, sta evidentemente il ripudio del paradigma statocentrico per lo studio della politica internazionale. Quale altro paradigma, allora?

Ritengo che una più attenta lettura delle opere riconducibili al filone del mutamento, più o meno direttamente collegate all'approccio della «global society», lasci individuare un robusto apparato teorico che si avvia a diventare paradigma, nel senso più rigoroso dell'accezione. Significativa in particolare è la produzione teorica del WOMP, che si sostanzia dell'apporto di autori anche accentuatamente diversi nel modo di affrontare la tematica del mutamento. Caratteristica comune è l'impegno, al limite della cavillosità, inteso ad articolare operativamente le strategie di transizione (*strategies of transition*) verso i «preferred future world orders» che i singoli autori enunciano in via preliminare. Altra connotazione sono l'orientamento all'azione (*action oriented*) e la forte istanza didascalica e pedagogica che sottende il lavoro teorico.

Condivisi da autori quali R. Falk, S. Mendlovitz, J. Galtung, R. Kotary, sono i seguenti assunti:

a) lo stato di sofferenza dell'umanità, provocato da quattro problemi principali: guerra, povertà, ingiustizia sociale, inquinamento ambientale;

b) il fatto che la politica, a qualsiasi livello, deve mirare al soddisfacimento di *bisogni umani*, a cominciare da quelli essenziali;

c) la insufficienza delle tradizionali categorie concettuali – quelle delle relazioni statualistiche – in ordine alla lettura della attuale realtà internazionale.

La teoria di J. Galtung è sociologica e politologica allo stesso tempo, con una valenza pedagogica particolarmente accentuata, la quale trova la

⁽⁵⁹⁾ Idem, p. 20.

⁽⁶⁰⁾ Idem, p. 24.

⁽⁶¹⁾ Idem, p. 26.

sua giustificazione nella prospettiva «di movimento» che informa l'intera opera di questo Autore. La produzione teoretica di Galtung risente fortemente del carattere partecipato della ricerca sul campo. Come per gli altri contributi del filone WOMP, anche per la teoria di Galtung il percorso di analisi si articola nei momenti della descrizione, della prognosi, della previsione e della prescrizione, quest'ultima rigorosamente collegata ai risultati diagnostici relativi al mondo reale. Il focus è decisamente sistemico (*global perspective*) ma l'analisi dei vari momenti teoretici è multilivellata, dal villaggio, anzi dal singolo essere umano, fino al mondo: «The basic unit of all politics, the individual human being who is found across all borders»⁽⁶²⁾. Il livello sistemico, in via preminente, appartiene proprio al momento prescrittivo. Il mondo reale diagnosticato da Galtung – suddiviso in due parti, genere umano e natura, ciascuno con propri diritti fondamentali e con la peculiarità che la prima parte dipende dalla seconda per il soddisfacimento dei bisogni, e non viceversa⁽⁶³⁾ –, è soggetto a crisi le cui articolazioni sono la violenza, la miseria, la repressione, l'inquinamento ambientale. A queste espressioni di crisi nel momento prescrittivo corrispondono i valori-obiettivi di: assenza di violenza, benessere economico, giustizia sociale, diritti umani, equilibrio ecologico. All'origine della crisi non stanno tanto la scarsità di beni o l'esplosione demografica, quanto la struttura mondiale (*the world structure*), cui inerisce direttamente la violenza: violenza strutturale appunto sicché il sistema è «dominance system»⁽⁶⁴⁾. Ne discende che sul piano prescrittivo non è questione soltanto di fare una lista di problemi con relative soluzioni tecniche (controllo delle armi o trasferimento di tecnologia)⁽⁶⁵⁾. Queste indicazioni sono necessarie, ma non sufficienti, da sole «esse divengono mistificanti, anzi pericolose, qualora non siano accompagnate da un'analisi della struttura mondiale e da una più alta attenzione a un radicale mutamento di struttura»⁽⁶⁶⁾. Galtung sostiene che tutto questo, fondamentale, è po-

(62) V. J. GALTUNG, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980, p. XXIII.

(63) Idem, p. 19.

(64) Idem, p. 5.

(65) Idem, p. 3.

(66) Idem, p. 3.

litica e che l'analisi che le si accompagna è analisi politica: «analysis leading to action» ⁽⁶⁷⁾.

Il mutamento strutturale è dunque la variabile indipendente della teoria politica di Galtung. La duplice diagnosi del «dominance system» (violenza strutturale) e del «war system» (violenza diretta) è immediatamente integrata, potremmo dire incalzata, dalla duplice prognosi concepita come indicazione puntuale di «strategie di eliminazione o almeno di riduzione».

Per quanto in particolare concerne il superamento del «dominance system» e premesso che combattere tale sistema è combattere contro lo sfruttamento e la repressione «per l'autonomia e la liberazione» ⁽⁶⁸⁾, Galtung suggerisce cinque fasi per la strategia che definisce «liberation fight» ⁽⁶⁹⁾: coscientizzazione, costruzione di organizzazione, confronto, lotta contro la dominazione, self-reliance. In questo contesto, l'Autore prescrive le strategie di mutamento nei rapporti centro-periferia ⁽⁷⁰⁾.

Quanto agli attori delle strategie del mutamento, il riferimento è ai soggetti, individuali e soprattutto collettivi, della parte nonterritoriale della struttura mondiale: organizzazioni intergovernative (OIG), organizzazioni nongovernative (ONG e OING), multinazionali economiche.

5.2 *Approccio «obiettivi societari»*

La produzione teoretica di Marcel Merle, un politologo di grande rigore tenuto al margine dalla produzione egemone anglo-americana, ha un carattere meno prescrittivo di quello di Galtung, ma non meno incisivo nel diagnosticare i segni, le anticipazioni, l'esigenza dei mutamenti strutturali del sistema internazionale. Secondo Merle, i *dati*, ormai strutturali, della realtà internazionale possono sintetizzarsi nei seguenti concetti:

a) le relazioni internazionali non costituiscono attività «separata» e «estranea»: c'è un flusso di comunicazioni tra persone e tra società che appartengono a collettività politiche incluse in stati diversi;

⁽⁶⁷⁾ Idem, p. 24.

⁽⁶⁸⁾ Idem, p. 139.

⁽⁶⁹⁾ Idem, p. 140.

⁽⁷⁰⁾ Idem, p. 153.

b) ci sono obiettivi nuovi, che Merle chiama «societari» e che non possono essere conseguiti senza uno sforzo collettivo di cooperazione e di solidarietà. Non sono più solo gli obiettivi della sicurezza nazionale, delle frontiere sicure, delle alleanze, degli approvvigionamenti, degli sbocchi commerciali (per i paesi ad economia di mercato);

c) le relazioni internazionali si caratterizzano per un rilevante grado di complessità che investe tutti i settori e tutti i livelli dell'attività sociale; la complessità investe sia i contenuti sia gli ambiti operativi ⁽⁷¹⁾.

Merle fa osservare che il mondo non ha cominciato a mutare nel 1945, né nel 1914: «il a probablement plus changé au cours du dernier demi-siècle qu'au long des deux ou trois siècles précédents» ⁽⁷²⁾. Questo mutamento è segnato da due elementi fondamentali:

a) l'*universalità reale* delle relazioni internazionali, con la definitiva entrata in scena di USA e Giappone e la nascita di cento nuovi stati;

b) la *chiusura dello spazio* dal triplice punto di vista: fisico (occupazione e sfruttamento di tutte le terre abitabili), politico (statizzazione delle comunità umane), economico (esaurimento di risorse, inquinamento) ⁽⁷³⁾.

Per Merle «il pianeta terra è dunque divenuto un'unica palestra in cui si gioca in permanenza una immensa partita a scacchi. Nessuno può precisarne l'esito, ma nessuno può tirarsene fuori e ciascuno vi si trova implicato. Forse risiede in questo la nascita della prima società universale della storia» ⁽⁷⁴⁾.

Lo stato nazione è in crisi nonostante la sua apparente dilatazione, la terra è tutta lottizzata da stati che rivendicano gli stessi attributi di sovranità ⁽⁷⁵⁾. La crisi consiste nella fine del potere dello stato di controllare tutto quello che sta al suo interno. Quella che Merle definisce «la posizione dominate dello stato» è minacciata sia dall'interno sia dall'esterno: «Lo stato-nazione ovunque è in crisi; nella maggior parte dei casi, esso non comanda che all'apparenza; e se sopravvive è perché non ha ancora trovato

⁽⁷¹⁾ Cfr. M. MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economia, 1980, p. 3.

⁽⁷²⁾ Idem, p. 9.

⁽⁷³⁾ Idem, p. 9.

⁽⁷⁴⁾ Idem, p. 134.

⁽⁷⁵⁾ Idem, p. 148.

il sostituto né in altre forme di gestione territoriale (federalismo politico o funzionale) né nella solidarietà di razza (nazional-socialismo) né in quella di classe (internazionalismo proletario)» (76).

La fine del potere dello stato è provocata da due fattori:

a) smantellamento dello spazio, solo formalmente «chiuso» dalle sovranità statuali, dovuto alle comunicazioni e al liberalismo economico;

b) fine del monopolio governativo nella gestione degli affari internazionali, con l'entrata in scena di altri soggetti interni e esterni.

Merle prende in considerazione le seguenti ipotesi sul futuro degli stati: sparizione, fusione, «crispazione» (più potere dello stato per controllare le crisi), competizione, ovvero esaltazione della statualità, con l'esito finale della sopravvivenza di alcuni stati soltanto. L'Autore ritiene improbabili le prime due ipotesi.

La realtà del mutamento si articola per Merle nel venir meno delle ragioni dei blocchi, nell'autodeterminazione dei popoli, nel movimento dei diritti umani, nel perdurante squilibrio Nord-Sud: «Quale che sia l'esito di una crisi che attiene più a un mutamento di struttura che all'allea della congiuntura economica mondiale, almeno un certo numero di conclusioni sono certe: tensioni interne e tensioni esterne si intersecano costantemente in un universo in via di restringimento; diplomazia, strategia, economia e cultura sono attività sempre più interdipendenti tra loro; giustizia e sicurezza sono valori complementari che non si può pensare di far trionfare separatamente l'uno dall'altro. Il passaggio dalla fase delle interazioni che sono attualmente fonte di caos e fattori di dominazione, alla fase di una solidarietà effettiva inglobante in sé tutte le componenti dell'umanità è appena abbozzato. Dalla riuscita di questa transizione tra la vecchia e la nuova società dipende l'avvenire delle relazioni internazionali» (77).

Il mutamento è necessario: «Il est indispensable de dresser de nouvelles cartes du monde» (78). Come i geografi, lo studioso che Merle identifica con il sociologo delle relazioni internazionali, può insegnare ai suoi contemporanei a «decifrare», per meglio dissodare, il paesaggio nel quale sono chiamati a vivere: «Il ne faut pas moins qu'une révolution

(76) Idem, p. 136.

(77) Idem, p. 4.

(78) Idem, p. 139.

copernicenne» per riconoscersi in un mondo che è cambiato nel corso di una generazione più che in tre secoli ⁽⁷⁹⁾.

Per la prescrizione, Merle ritiene che occorra partire, oltre che dalla conoscenza della totalità, dall'ammissione dell'esistenza dei conflitti e dalla conoscenza di come controllarli. Per questo, occorre disfarsi di due riflessi che bloccano la *capacità di iniziativa* :

a) il trattare sistematicamente i conflitti come se fossero fenomeni patologici e la cui soppressione costituirebbe la premessa per la soluzione dei problemi;

b) il mantenere una dicotomia tra problemi interni e problemi internazionali ⁽⁸⁰⁾.

5.3 *Approccio «democrazia internazionale»*

Antonio Papisca, collocandosi all'interno del filone del mutamento, si pone in via preliminare, anzi pregiudiziale, il problema della utilità sociale delle discipline politologiche e delle Relazioni internazionali in specie ⁽⁸¹⁾. Se il campo di indagine di queste ultime è il sistema della politica internazionale, qual è l'utilità di una disciplina deputata ad analizzarlo? L'Autore utilizza, per rispondere, l'analogia tra la patologia umana e la guerra: questa è intesa, all'interno del dominante filone realista, come fisiologica al sistema, ora come strumento di equilibrio, ora come strumento di sbloccaggio del sistema medesimo in vista dell'allestimento di nuovi ordini internazionali. Con l'avvento degli armamenti nucleari, la minaccia di guerra è assunta all'interno della medesima «fisiologia». Per Papisca la guerra - «guerra-processo», o «guerra guerreggiata», e «guerra-istituzione», o preparazione della guerra, ricerca scientifica militare, belligerizza-

⁽⁷⁹⁾ Idem, p. 139.

⁽⁸⁰⁾ Idem, p. 139.

⁽⁸¹⁾ Per questo approccio si veda A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1990 (III^a ed.); V. anche P. FERRARA, *La pace transnazionale. Per un nuovo pluralismo nella politica mondiale*, Roma, Città Nuova Editrice, 1989 (in particolare Cap. V, p. 149 ss.); R.B.J. WALKER, *One World, Many Worlds: Struggles for a Just World Peace*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publications, 1988.

zione dei tradizionali rapporti civili – è come il cancro ⁽⁸²⁾. La guerra, in quanto strumento e istituzione di morte, è male, come la malattia. Questa valutazione è pregiudiziale all'analisi delle relazioni internazionali, che non può pertanto non essere finalizzata alla lettura della realtà politica internazionale in chiave prognostica. Per Papisca, la prescrizione del mutamento, come parte del procedere teoretico, diventa momento centrale dell'analisi delle relazioni internazionali. Il politologo deve aiutare a superare «la struttura belligena del sistema internazionale» ⁽⁸³⁾, così come lo scienziato della medicina aiuta a debellare la malattia. Egli deve aiutare innanzitutto a comprendere l'intrinseca logica belligena che informa la struttura statocentrica del sistema internazionale. Deve quindi fornire elementi per l'individuazione, all'interno del sistema, delle potenzialità idonee ad attivare o recepire processi di mutamento, partendo dal dato reale di ciò che esiste in termini di innovazione e devianza (rispetto alla logica dominante). Papisca definisce queste possibilità, che pur esistono nel sistema contemporaneo, come «interstizi» e le raggruppa in tre categorie:

- a) interstizi «legittimazione di status»;
- b) interstizi embrioni di sopranazionalità;
- c) interstizi embrioni di democrazia internazionale ⁽⁸⁴⁾.

In presenza di queste potenzialità reali di mutamento, Papisca asserisce che il sistema internazionale contemporaneo non è un sistema bloccato e che, appunto in ragione di tali interstizi, è possibile ipotizzare un nuovo ordine internazionale anche in assenza di guerra mondiale guerreggiata ⁽⁸⁵⁾.

All'interno di questo approccio, che postula l'analisi sistemica della realtà internazionale, assumono rilievo due esigenze analitiche: quella intesa

⁽⁸²⁾ V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, cit., p. 27 ss.

⁽⁸³⁾ Idem, p. 11.

⁽⁸⁴⁾ Idem, in particolare il Cap. IV «La strategia dell'incuneamento interstiziale».

⁽⁸⁵⁾ Il concetto di sistema bloccato appartiene al filone dei realisti e neo-realisti e quindi si riporta al paradigma statocentrico. Il sistema internazionale può mutare, significativamente, soltanto in presenza di una terza guerra mondiale. Siccome questa è ipotizzata come impossibile, anche il sistema è ipotizzato come immutabile, cioè bloccato. Per il superamento di questa tesi v., significativamente, L. BONANATE *Democrazia internazionale: utopia, mito o tragedia?*, in «Teoria Politica», II, 2, 1986, p. 33 ss.

a ricercare gli attori che sono orientati al mutamento e quella intesa a ipotizzare le strategie di mutamento. Papisca, rialacciandosi a J. Maritain quanto a fondazione valoriale e a J. Galtung quanto ad approccio socio-politologico, individua nelle organizzazioni nongovernative e nei movimenti transnazionali, che sono diversi dagli stati sia per struttura costitutiva sia per logica comportamentale, gli attori internazionali del mutamento ⁽⁸⁶⁾. Le strategie del mutamento, partendo dall'evidenza empirica della duplice realtà degli interstizi e della soggettualità politica nongovernativa, sono fondamentalmente due, elaborate in chiave di contestualità e di sinergismo: l'«incuneamento interstiziale» e la costituente per un «nuovo ordine internazionale democratico», NOID ⁽⁸⁷⁾. Le due strategie sono in realtà le articolazioni di un medesimo processo di democratizzazione del sistema mondiale, inteso come la traduzione politica dell'istanza etica di «umanizzazione». L'Autore elabora la sua prescrizione nell'intento evidente di radicalmente smontare la teoria del «sistema internazionale bloccato». Come ambito operativo per la strategia dell'incuneamento interstiziale, egli privilegia il sistema delle Nazioni Unite al cui interno coesistono interstizi, attori del mutamento e attori della conservazione. Tra gli interstizi, quello di gran lunga più importante per il grande potenziale di mutamento che lo permea, è il sistema normativo e di garanzie dei diritti umani. Papisca ritiene che attorno ad esso si sia già innescato, per iniziativa degli attori nongovernativi, un processo di rivoluzione culturale (nonviolenta, naturalmente), tale da portare al mutamento strutturale del sistema della politica internazionale. Per l'Autore, la (pratica della) democrazia internazionale, intesa come partecipazione politica popolare al funzionamento delle istituzioni internazionali ⁽⁸⁸⁾, è variabile indipendente rispetto al processo di pace positiva, non viceversa ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁶⁾ A. PAPISCA, *Ordre de paix et démocratisation des institutions*, in AA.VV., *Droits des peuples, droits de l'homme. Paix et justice sociale internationale*, Paris, Editions du Centurion, 1984, pp. 136-163.

⁽⁸⁷⁾ A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace*, cit.

⁽⁸⁸⁾ Idem, p. 65; v. anche *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, pp. 57-67.

⁽⁸⁹⁾ V. L. BONANATE, *Democrazia internazionale: utopia, mito o tragedia?*, cit., p. 33 ss.

6. *Elementi per un paradigma umanocentrico delle relazioni internazionali.*
Piano di analisi

La teorizzazione prognostica di Papisca si accompagna ad un inizio di evoluzione delle elaborazioni teoriche prodotte all'interno del filone di studi internazionali chiamato «*Peace research*» (e anche «*Conflict Resolution*»). Questo tipo di analisi, nella sua versione per così dire classica, è senz'altro accentuatamente prescrittivo, giacché è in funzione di «interventi» per la cessazione dei conflitti, la loro risoluzione con mezzi nonviolenti, la loro prevenzione. L'oggetto immediato di interventi a fini di mutamento non è il sistema internazionale con un determinato tipo di struttura, ma il conflitto in quanto tale. Per così dire, il sistema internazionale viene assunto per quello che è in termini di *high politics* – la politica appunto che inerisce ai conflitti armati –, cioè un sistema di relazioni interstatuali, i cui attori sono gli stati sovrani, con esigenze di sicurezza e di difesa. Sempre nella sua versione classica, la *Peace research* non contesta il sistema degli stati perché «interstatale» e «statocentrico», ne contesta invece quei comportamenti che si traducono nei conflitti e nei conflitti armati in specie. L'intervento prescritto è il disarmo – essenzialmente il disarmo nucleare –, il processo analizzato è quello del negoziato, l'alternativa radicale alla difesa nazionale armata è la difesa popolare nonviolenta (DPN), ma sempre nell'ottica di un sistema internazionale informato alla statualità e alla interstatualità. Anche l'approccio della DPN, nella sua versione originale, non contesta la natura costitutiva – interstatale – del sistema internazionale⁽⁹⁰⁾. Ha un'ottica prevalentemente sottosistemica – difesa 'nazionale' nonviolenta, stato per stato –, il riferimento al sociale, come area di strutturazione delle forme di DPN, è sempre all'interno del singolo stato che si presenta sovrano nei rapporti internazionali.

A ben vedere, la *Peace research* non è una teoria del mutamento del sistema internazionale se per mutamento intendiamo quello che incide sulla

⁽⁹⁰⁾ In argomento, v. AA.VV., *Verso una difesa popolare nonviolenta per l'Italia?*, Padova, Cedam, 1988; G. SHARP, *The Politics of Nonviolent Action: Power, Methods, Dynamics*, Boston, Porter Sargent Publisher, 1973. Il libro, che rappresenta la sintesi più completa della teoria e della prassi della nonviolenza, è stato pubblicato dallo stesso editore in una nuova edizione in tre volumi: *Power and Struggle; The Methods of Nonviolent Action; The Dynamics of Nonviolent Action*.

struttura del sistema e del sistema nel suo complesso, come entità che presenta caratteri di autonomia comportamentale. Diciamo che sfuggono alla *Peace research* classica sia le variabili sistemiche planetarie sia le variabili soggettive internazionali (in particolare le organizzazioni internazionali nongovernative come attori politici) ⁽⁹¹⁾.

La più recente evoluzione all'interno del filone *Peace research* indica che l'attenzione comincia a spostarsi nella direzione ora accennata. È soprattutto la riflessione sul concetto di sicurezza (che ha portata solidarista) e sulla necessità di sostituirlo a quello di difesa (che ha una portata chiaramente discriminatoria) che porta a guardare al sistema della politica internazionale e ai suoi caratteri costitutivi. La sicurezza viene esplorata sia nelle sue dimensioni internazionali sia nei suoi contenuti politici, economici, sociali, non più soltanto militari e strategici. È dato prevedere che la *Peace research* evolva fino al punto di non essere più riconoscibile nella sua originaria identità disarmista-sottosistemica e si dissolva, fecondamente, all'interno dei più strategici filoni *sistemici* del mutamento *strutturale*: significativi, in questo senso, gli orientamenti che vengono da movimenti e organizzazioni impegnate in questa materia.

I segnali di evoluzione della politologia internazionalistica che provengono dagli studiosi passati velocemente in rassegna, mi incoraggiano a tentare di individuare i termini di quello che potrebbe essere il nuovo paradigma delle relazioni internazionali.

Nella realtà, fortemente evolutiva, della politica internazionale, esistono circostanze, processi e attori del mutamento. Persiste la domanda di un nuovo ordine economico internazionale, generata dall'insoddisfazione, ormai cronica, della grande maggioranza degli stati del Sud del mondo. Il numero degli stati è triplicato nel giro di quarant'anni all'interno di un ordine mondiale, quello di Bretton Woods e di San Francisco, alla cui definizione due terzi degli stati attuali non hanno preso parte.

L'interdipendenza planetaria è una condizione esistenziale, un dato strutturale del sistema economico, politico e culturale internazionale, che ha un impatto diretto sui processi decisionali degli stati e sulle capacità di rendimento delle istituzioni internazionali.

⁽⁹¹⁾ Per questa critica v., in particolare, AA.VV., *Verso una difesa popolare nonviolenta per l'Italia?*, cit.

La realtà internazionale è sempre più penetrata e articolata dalla pratica dei rapporti transnazionali, pilotata da una folla di nuovi attori che hanno fatto irruzione sulla scena mondiale. Siamo in presenza di estesi processi di pluralizzazione e diversificazione dei soggetti delle relazioni internazionali.

È in atto la positivizzazione giuridica internazionale dei diritti umani, col richiamo istituzionale ai valori dell'etica – in quanto etica umana universale – e con l'innescio di processi di profonda trasformazione. Il riferimento ai «valori umani» nella politica internazionale è oggi legittimato dalla stessa legge internazionale; è questa che pone, in termini di obbligo giuridico, la rifinalizzazione dei comportamenti, delle politiche e delle istituzioni internazionali.

La compresenza dei tre ordini di elementi riconducibili alla interdipendenza, alla transnazionalizzazione dei rapporti e alla internazionalizzazione dei diritti umani pone le premesse strutturali per quella che possiamo chiamare la inversione di logica del sistema internazionale: da statocentrica a umanocentrica ⁽⁹²⁾.

Tenuto conto della dimensione planetaria caratterizzante questi tre ordini di elementi, che assumiamo quali variabili indipendenti, la politica internazionale – ovvero le frontiere mobili (in avanzata) della politica internazionale – non può non essere analizzata nella sua interezza e comprensività sistemica.

Il processo di mutamento strutturale costituisce la variabile indipendente.

L'approccio è quindi del «sistema internazionale» che esce dallo «stato di natura», passando dalla logica hobbesiana dell'egoismo a quella solidarista del Codice internazionale dei diritti umani. In questa fase di transizione dal vecchio ad un nuovo ordine internazionale, lo schema della *power politics* coesiste – evidentemente in maniera conflittuale – con quello della *positive peace* e dell'etica umanocentrica: il potere politico che si sostanzia delle *armi (extrema ratio) versus* il potere politico che si sostanzia dei *valori umani (come ratio ordinaria)*.

La logica dei diritti umani è quella dei fini e rende quindi secondaria la

⁽⁹²⁾ V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, p. 72.

dimensione territoriale della politica, privilegia la dimensione funzionale e ciò che non è 'confine'.

Il sistema internazionale è assunto essere – in modo non astratto, ma sulla base della evidenza empirica emergente – non bloccato, idoneo cioè a mutare *nelle sue linee strutturali* senza fare ricorso ai tradizionali processi di mutamento, i conflitti armati.

Il sistema si alimenta di un *input* ampio e diversificato quanto a fonti: statuali, nonstatali, transnazionali. Ad esso si chiede quello che contemporaneamente si chiede alle istituzioni politiche nazionali: benessere, libertà, sviluppo, ambiente sano, ecc.. Segno, anche questo, della pervasiva tendenza a «umanizzarsi».

Se gli stati sono gli attori centrali, anzi esclusivi, all'interno del paradigma «power politics», gli attori transnazionali e in particolare le organizzazioni internazionali nongovernative sono gli attori centrali, anche se non esclusivi, all'interno del paradigma del mutamento umanocentrico. Sono attori nuovi, decisamente «altri» rispetto agli stati, che assumiamo come soggetti irenici e associocratici ⁽⁹³⁾.

Con il presente lavoro, intendo analizzarli in quanto attori del mutamento. Mi propongo pertanto di coglierne l'identità e le modalità di comportamento all'interno del sistema globale della politica. Ciò che mi interessa esplorare è il modo con cui si rapportano al sistema: se lo contestano, se vi si adattano, come interagiscono fra loro. A questo scopo, diventa centrale lo studio delle potenzialità politiche di questi attori, di ciò che fa la loro capacità di influenza per far mutare il sistema: obiettivi, valori, risorse, metodi di azione.

Le potenzialità degli attori – potenzialità soggettive e internazionali – verranno analizzate insieme con le potenzialità insite nel sistema in quanto tale – potenzialità o circostanze obiettive –.

L'ipotesi attorno alla quale si articola l'analisi, in particolare nel suo momento prescrittivo, è quella secondo cui quanto più competente e strategica si fa la cultura politica delle OING tanto più grande diventa la capacità delle medesime di operare il mutamento del sistema internazionale.

Gli intenti del presente lavoro sono soprattutto euristici, nel senso che

⁽⁹³⁾ Idem, p. 20 e 51 ss.

mi propongo di offrire uno schema concettuale utile per l'ulteriore ricerca sul campo, relativamente al comportamento degli attori nuovi delle relazioni internazionali.

CAPITOLO II

PROCESSI DI MUTAMENTO NEL SISTEMA INTERNAZIONALE (*)

Sono fondamentalmente quattro i processi di mutamento in corso nel sistema delle relazioni internazionali, la cui portata è tale da incidere sui caratteri costitutivi statocentrici del sistema: l'interdipendenza complessa, la transnazionalizzazione dei rapporti e delle strutture, la loro organizzazione in via permanente, l'internazionalizzazione dei diritti umani.

1. *L'interdipendenza complessa*

L'interdipendenza è un concetto ormai stabilmente acquisito alla «teoria» delle relazioni internazionali, essa costituisce infatti una dimensione strutturale del sistema della politica mondiale, anzi essa è il sistema mondiale percorso da profondi mutamenti ⁽¹⁾.

Quello di interdipendenza è un concetto sistemico per antonomasia e

(*) Questo capitolo è, nella sua parte essenziale, pubblicato nel volume di ANTONIO PAPISCA e MARCO MASCIÀ, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991.

(1) Per dirla con E. Haas «l'interdipendenza è un concetto deputato ad "afferrare" la logica che evidenzia i legami». Esso descrive «ciò che il tutto è, ciò che il tutto *deve* essere, ciò che il tutto *diventerà*». V. E. HAAS, *Is there a Hole in the Whole Knowledge? Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes*, in «International Organization», 29, 1975, 3, p. 852.

rinvia all'immagine di una realtà dinamica. Come tale, sollecita l'analisi teoretica dal punto di vista sia descrittivo sia prescrittivo.

L'interdipendenza è allo stesso tempo situazione frutto di profondi mutamenti e innovazioni strutturali, e obiettivo e strumento di politiche.

La situazione di interdipendenza è quella che si caratterizza per il fatto che le realtà sociali, politiche, economiche, culturali, interne ai vari stati sono immediatamente sensibili l'una nei confronti dell'altra e, più in generale, nei confronti di variabili che pertengono al sistema internazionale in quanto tale ⁽²⁾. Gli attributi di posizione delle realtà interne ai vari paesi sono fra loro disomogenei; questo si traduce in un differente grado di vulnerabilità di tali realtà e caratterizza in maniera asimmetrica la struttura sistemica dell'interdipendenza. L'asimmetria è particolarmente accentuata nei rapporti di interdipendenza tra il Nord e il Sud del mondo ⁽³⁾.

⁽²⁾ Secondo la nota definizione di Nye e Keohane, l'interdipendenza nella politica internazionale è un insieme di «situazioni caratterizzate da effetti reciproci che si verificano fra paesi e fra attori in differenti paesi», v. R.O. KEOHANE e J.S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977, p. 8.

⁽³⁾ Secondo Papisca, l'interdipendenza «è una situazione di fatto, in cui tutti gli attori interdipendono ma alcuni interdipendono più di altri (e cioè effettivamente dipendono)». L'interdipendenza non è quindi un «valore», non è «sinonimo di solidarietà», ma costituisce invece «un sistema di rapporti fortemente squilibrati, al cui interno i più forti in partenza rafforzano la posizione di ascrizione e i più deboli in partenza vedono ulteriormente indebolita la loro». Papisca sottolinea anche come l'interdipendenza sia figlia del «vecchio» ordine internazionale, quello che ha prodotto il modello di sviluppo occidentale, fondato su una diseguale distribuzione internazionale delle risorse e su una iniqua divisione internazionale del lavoro, e che lo ha imposto al mondo come «il» modello di sviluppo. V. A. PAPISCA, *La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico*, in G.PASQUINO (ed.), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, Liguori Ed., 1981, pp. 90-136; Idem, *Pace e ordine internazionale*, in F.CASAVOLA - G.SALVATORI (ed.), *La politica «educata». Per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, editrice a.v.e., 1989, p. 231 ss.; IDEM, *Nuovo ordine economico internazionale (NOEI) o Nuovo ordine internazionale democratico (NOID)*, in AA.VV., *Aspetti e problemi del Nuovo ordine economico internazionale*, Padova, Cedam, 1987, p. 87 ss.

Sid-Ahmed sostiene questa stessa tesi, quando afferma che «per le potenze occidentali l'interdipendenza è un modo di mantenere gli stati del terzo mondo in uno stato di dipendenza economica senza violare gli attributi formali della sovranità». V. M. SID-AHMED, *On Interdependence*, in «Alternatives», VII, 1981, p. 22.

Gli stessi paesi in via di sviluppo non capirono subito la portata reale di questo nuovo processo quando si trattò di elaborare il progetto di Nuovo ordine economico

I processi di trasformazione in atto nei paesi dell'Est che hanno, tra gli altri risultati, quello di esporre le varie realtà sociali interne a quei paesi alla diretta influenza delle variabili internazionali, contribuiscono ad aumentare ulteriormente l'interdipendenza planetaria in termini sia quantitativi sia qualitativi. Sotto questo secondo profilo, si accentuano i caratteri di vulnerabilità delle situazioni di partenza e le asimmetrie del contesto relazionale Est-Ovest⁽⁴⁾, con l'esito complessivo di ulteriormente esaltare la posizione dominante dei paesi occidentali.

Non è questa la sede per richiamare le varie elaborazioni teoriche in materia di interdipendenza. Mi pare tuttavia necessario porre l'attenzione sull'approccio dell'«interdipendenza complessa»⁽⁵⁾ come su quello che, oltre a presentare spiccati caratteri di originalità, si presta ad essere più direttamente utilizzato ai fini del presente lavoro.

internazionale (NOEI), tanto che nel preambolo della Carta dei diritti e dei doveri economici degli stati, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1974, l'interdipendenza viene considerata un valore oltreché un obiettivo. Lungo l'asse Nord-Sud, l'interdipendenza costituisce oggi una condizione esistenziale delle persone, dei gruppi e dei popoli sul pianeta; essa è causa di sofferenza, instabilità, conflitto.

(4) La gestione di questa interdipendenza si prospetta in termini di Europa-casa comune, cioè di un più ampio sistema integrato e interdipendente a raggio paneuropeo.

(5) Su questa teoria v. significativamente R.O. KEOHANE e J.S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, cit.; v. anche, tra gli altri, C.F. BERGSTEIN e L. KRAUSE (eds.), *World Politics and International Economics*, Washington D.C., The Brookings Institutions, 1975; E. MORSE, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York, Free Press, 1976; JAAP DE WILDE, *Promises of Interdependence Risks and Opportunities*, in «Bulletin of Peace Proposals», 19, 2, 1988, pp. 159-166; JAAP NOBEL, *Realism versus Interdependence. The Paradigm Debate in International Relations*, in «Bulletin of Peace Proposals», 19, 2, 1988, pp. 167-173; K.E. BOULDING, *Stable Peace*, Austin, University of Texas Press, 1979; R.W. MANSBACH and J.A. VASQUEZ, *In Search of Theory. A New Paradigm for Global Politics*, New York, Columbia University Press, 1981; B. RUSSETT and H. STARR, *World Politics. The Menu for Choice*, San Francisco, Freeman e Co., 1981; R. ROSECRANCE, *International Theory Revisited*, in «International Organization», 35, 4, 1982; C.M. SANTORO, *Interdipendenza e relazioni internazionali: l'analisi concettuale*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», 3, 1982, pp. 424-455; G. CARNEVALI, *Interdipendenza e sistema globale*, Padova, Cleup, 1982; E. MORSE, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York, Free Press, 1976; JAAP DE WILDE, *Promises of Interdependence Risks and Opportunities*, in «Bulletin of Peace Proposals», 19, 2, 1988, pp. 159-166; JAAP NOBEL, *Realism versus Interdependence. The Paradigm Debate in International Relations*, in «Bulletin of Peace Proposals», 19, 2, 1988, pp. 167-173.

Come è noto, Nye e Keohane hanno per primi elaborato il concetto di interdipendenza complessa all'interno di una analisi sinottica con il modello realista della *power politics* ⁽⁶⁾.

Le caratteristiche del modello di interdipendenza complessa sono così riassumibili ⁽⁷⁾:

1) le realtà sociali interne ai vari stati sono tra loro collegate da canali multipli ovvero da relazioni di tipo interstatale, transgovernativo e transnazionale;

2) manca un ordine gerarchico tra le *issues* politiche e sfuma la distinzione tra interno e esterno;

3) viene meno il ricorso all'uso della forza militare nei rapporti fra stati.

Quello dell'interdipendenza complessa è chiaramente un modello irenico, almeno per quanto riguarda il venir meno dell'uso della violenza militare nel contesto delle relazioni internazionali. Questo non significa che venga meno anche la conflittualità in quanto tale, anzi questa è ipotizzata aumentare sia perchè le asimmetrie si moltiplicano e si approfondiscono, sia perchè aumenta la varietà degli strumenti coercitivi di politica diversi da quelli militari, che entrerebbero quindi in competizione con questi ⁽⁸⁾. In altri termini, il fatto che taluni obiettivi come il benessere economico ed ecologico non possono più, per loro natura, essere conseguiti con strumenti militari, eccita negli stati la ricerca di nuovi mezzi di influenza e costrizione da usare nei rapporti internazionali. In questo nuovo gioco politico, che è quello della «manipulation of interdependence», attori importanti e con ruolo politico crescente sono le organizzazioni intergovernative e i soggetti transnazionali. La congruità di questi attori rispetto al sistema dell'interdipendenza complessa discende dal duplice fatto che essi hanno una struttura inter e trans-nazionale e non posseggono, per loro essenza costitutiva, l'attributo della «militarità».

⁽⁶⁾ Cfr. R. KEOHANE e J.S. NYE, *op. cit.*, p. 23.

⁽⁷⁾ V. sul punto JAAP DE WILDE, *op. cit.*, p. 159 ss.

⁽⁸⁾ Per Nye e Keohane le relazioni interdipendenti sono caratterizzate da tensioni, conflitti e lotte per il potere: ogni specifica relazione può mostrare una forte asimmetria, che significa dipendenza, la quale è una fonte di tensione e di conflitto. La crescita dell'interdipendenza porterà pertanto da un lato all'aumento dei conflitti e dall'altro a un minor ruolo delle forze militari.

L'interdipendenza complessa significa alla fine molteplicità di canali interattivi, pluralità e diversificazione degli attori, demilitarizzazione degli strumenti della competizione e quindi del potere ⁽⁹⁾.

L'interdipendenza è di per sé processo e condizione di mutamento. Il sistema internazionale cambia quanto a tipologia di attori e quanto a natura degli strumenti del potere in esso utilizzabili. Questi due ordini di elementi non possono non condurre, coerentemente, al mutamento della logica strutturale del sistema nel suo complesso. L'esistenza di asimmetrie profonde nei rapporti internazionali pone l'esigenza obiettiva della gestione dell'interdipendenza in funzione perequativa, e fa altresì intravedere a quegli attori che meno interdipendono la possibilità di profittare della situazione di interdipendenza in vista del rafforzamento della loro posizione di partenza ⁽¹⁰⁾.

I nuovi attori che contribuiscono a «complessificare» l'interdipendenza, in particolare le OIG universali e le OING a rappresentatività planetaria, sono *naturaliter* portati a cogliere la prima esigenza e a farsi parte attiva di un processo per l'allestimento di un nuovo ordine internazionale idoneo a rispondere concretamente alle istanze di perequazione tra realtà sociali e politiche che interdipendono asimmetricamente.

In questa situazione la internazionalizzazione dei diritti umani, di cui diremo più avanti, fornisce il paradigma di valori universali che sono immediatamente comprensibili ai nuovi attori e li legittimano all'esercizio di un ruolo politico trasformatore e costituente. Il codice internazionale dei diritti umani è lo strumento giuridico-politico idoneo a far tradurre la condizione di interdipendenza in premessa strutturale di pace positiva.

⁽⁹⁾ Secondo Russett e Starr, il tipo ideale di interdipendenza complessa è quello esistente nelle relazioni Ovest-Ovest. Essi affermano che c'è una relazione positiva tra la «pace stabile» tra i paesi dell'OCED e specifiche forme di interdipendenza. La «pace stabile» è essenzialmente legata alla realizzazione di comuni vantaggi economici e al reciproco rispetto dei valori e dei principi democratici. V. B. RUSSETT and H. STARR, *op. cit.*, p. 405.

⁽¹⁰⁾ In questo senso, l'interdipendenza per i paesi industrializzati diventa una vera e propria «strategia» per massimizzare i loro vantaggi e sostenere, con strumenti molto più sofisticati che nel passato, politiche neocolonialiste. Sull'interdipendenza come strategia, v. A. PAPISCA, *Pace e ordine internazionale, cit.*, p. 231 ss.

2. La transnazionalizzazione

Con tale processo si intende definire la dinamica dei ruoli, delle strutture e delle istituzioni alla cui origine stanno attori diversi dai governi e dalle loro agenzie intergovernative, in grado di agire e interagire significativamente nello spazio funzionale internazionale in modo autonomo rispetto ai centri di potere politico di matrice governativa.

Nye e Keohane, tra i primi studiosi che hanno affrontato l'argomento, definiscono le interazioni transnazionali come un «movimento di oggetti tangibili o intangibili attraverso stati confinanti quando almeno un attore non sia un agente di un governo o di una organizzazione intergovernativa»⁽¹¹⁾.

Gli attori di questo processo sono entità organizzate la cui identità consiste, essenzialmente, nella capacità effettiva di operare in più paesi prescindendo dalle dimensioni tipiche delle tradizionali relazioni internazionali, la statualità e la territorialità.

Gli attori transnazionali si distinguono da quelli internazionali intergovernativi perchè si strutturano su segmenti delle realtà sociali, economiche, culturali e politiche interne ai vari stati, si situano «accanto» agli stati e allo stesso tempo li intersecano orizzontalmente. Gli attori intergovernativi si strutturano invece sui sistemi politici nazionali nella loro unitaria espressione governativa-statuale e, quindi, si collocano al di sopra di tali sistemi in posizione verticale⁽¹²⁾.

Quello della transnazionalizzazione è un processo in pieno sviluppo, sia dal punto di vista quantitativo (aumento del numero delle strutture organizzate in via transnazionale e della estensione geografica delle medesime) sia dal punto di vista qualitativo (rilievo politico degli obiettivi perseguiti).

La vita sul pianeta va sempre più articolandosi e caratterizzandosi con tale processo, come dire che questo è immediatamente rilevante ai fini della

⁽¹¹⁾ V. J.S. NYE e R.O. KEOHANE, *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*, in J.S. NYE e R.O. KEOHANE (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge, 1976, p. XII.

⁽¹²⁾ A. PAPISCA, *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1973, p. 160 ss.

evoluzione del sistema politico internazionale nel suo complesso, con incidenza diretta quindi anche sulla parte statale di esso.

La dimensione della transnazionalità non è, in quanto tale, sconosciuta alla storia delle relazioni tra individui e tra popoli appartenenti a paesi diversi. Nel millennio che va dal 500 al 1500 è ampiamente diffusa, almeno in Europa, la pratica di relazioni di natura transnazionale nel campo della cultura, del commercio, della assistenza in particolare a coloro che oggi collochiamo nelle categorie cosiddette a rischio, della religione. Università e ordini religiosi, ma anche le compagnie di ventura, sono istituzioni tipicamente transnazionali ⁽¹³⁾.

L'avvento del moderno stato nazione segna il declino del transnazionalismo. Gli stati «sovrani» compartimentalizzano la vita sociale del pianeta all'interno di altrettanti sistemi di «*domestic jurisdiction*», che sono per principio sistemi chiusi, e monopolizzano la gestione delle relazioni che intercorrono al di là delle rispettive frontiere nazionali. Quello che trova formalizzazione nella cosiddetta Pace di Westfalia (1648) è un sistema rigidamente interstatale, basato sul principio secondo cui ogni stato è una entità «*superiorem non recognoscens*». Perchè le persone possano comunicare e operare al di là delle frontiere dei rispettivi stati sovrani devono da questi essere debitamente autorizzate.

Nel corso del XIX secolo, con la «costituzionalizzazione» degli stati e il diffondersi di movimenti solidaristici che dibattono la questione sociale, prende corpo il moderno transnazionalismo. L'ampliamento e il potenziamento delle strutture di comunicazione, effetto della rivoluzione industriale, ne favorisce lo sviluppo.

La prima organizzazione internazionale nongovernativa nell'era contemporanea, riconoscibile con i caratteri propri delle OING, sarebbe la World Alliance of the Young Men Christian Association, YMCA, fondata nel 1855 e tuttora attiva ⁽¹⁴⁾. Altri ritengono invece che si debba risalire al

⁽¹³⁾ Così ritengono J. GALTUNG, *International Organizations and World Decision-Making*, in «*Transnational Associations*», 4, 1986, pp. 220-224; E. SERRA, *Cenni sull'evoluzione storica delle organizzazioni internazionali nongovernative*, in «*Affari Sociali Internazionali*», 3, 1989, pp. 13-21.

⁽¹⁴⁾ Cfr. L.C. WHITE, *International Non Governmental Organizations*, N.Y., Greenwood Press, 1968, p. 279; W. FELD, *Nongovernmental Forces and World Politics*, New York, Praeger, 1972, p. 42 ss.

1674, anno di fondazione dell'ordine di Rosacroce ⁽¹⁵⁾. Tra le prime OING va certamente annoverato il Comitato internazionale delle leghe della Croce Rossa.

È significativo il fatto che la pratica del moderno transnazionalismo preceda e poi si accompagni strettamente alla pratica della cooperazione organizzata in via permanente tra stati. Com'è noto, nella seconda metà dell'800 sorgono infatti le prime organizzazioni internazionali intergovernative, OIG, per la cooperazione nel campo dei servizi e della comunicazione, le cosiddette Unioni amministrative: tipico esempio è quello della Unione Postale Universale ⁽¹⁶⁾.

Nel nostro secolo, notevoli impulsi alla pratica del transnazionalismo vengono dalla situazione creatasi all'indomani delle due guerre mondiali. È importante notare come anche in questi casi siano contestuali i processi di organizzazione delle relazioni intergovernative e di quelle nongovernative attorno ai grandi sistemi globali della Società delle Nazioni e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ⁽¹⁷⁾. Le istanze di pacificazione ispirano e accomunano i processi nei due campi.

2.1 I caratteri del transnazionalismo: organizzazione, mondializzazione, specializzazione, politicizzazione

Sulla base dell'evidenza storica, è possibile ipotizzare che lo sviluppo del transnazionalismo sia direttamente correlato alla diminuzione del tasso di statualità «sovrana» nei rapporti internazionali: la fine di una «guerra mondiale» porta a ricercare forme organizzate di cooperazione fra stati, le quali implicano condizionamenti alla pratica, se non al principio formale, della sovranità degli stati medesimi. La cooperazione internazionale tra «privati» beneficia di questa congiuntura, pur non essendone il prodotto diretto. Giacché il transnazionalismo è una esigenza connaturata alla natura sociale delle persone umane e dimostra di possedere capacità endogene di esistenza.

⁽¹⁵⁾ V. K. SKJELSBÆK, *The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century*, in «International Organization», 25, 1971, p. 424.

⁽¹⁶⁾ Idem.

⁽¹⁷⁾ V. J. GALTUNG, *op. cit.*, p. 220 ss.; E. SERRA, *op. cit.*, p. 13 ss.

Il campo di espressione della socialità umana è potenzialmente illimitato e quindi di per sé, potremmo dire *naturaliter*, transnazionale. La vocazione associativa delle persone umane incontra un limite, legale e materiale, nel dato storico delle statualità nazionali. Questo dato è oggi temperato – ma potremmo anche dire in avanzata fase di superamento – sia dalla sopravvenuta condizione di interdipendenza planetaria sia dalla stessa organizzazione permanente delle relazioni fra stati. La diffusione capillare e rapida, dell'associazionismo per via transnazionale sta ad indicare che, in assenza di costrizioni artificiali, la dinamica della socialità umana nello spazio è, per sua natura, senza confini.

Giova subito precisare che l'organizzazione transnazionale è elemento di razionalizzazione e quindi di efficacia della pratica dell'associazionismo ad ogni livello, giacché serve innanzitutto a potenziare il ventaglio di risorse e quindi a massimizzare gli obiettivi delle singole unità, nazionali e sub-nazionali, coinvolte.

Da un punto di vista fisiologico e della genesi storica, nel suo complesso, l'associazionismo transnazionale può essere considerato come la maturazione o il prolungamento dell'associazionismo intranazionale, facilitato da un complesso di circostanze e di fattori interni ed esterni all'associazionismo medesimo. Allo stato attuale di sviluppo, l'associazionismo transnazionale dimostra a sua volta di possedere capacità generative o co-generative nei confronti dell'associazionismo di base, nel senso di provocarne la nascita ove inesistente (come, per es., nel continente africano e, soprattutto, nel mondo islamico) o di stimolarne la ripresa o l'ulteriore espansione all'interno degli stessi paesi di antica tradizione associativa. Soprattutto nei paesi dell'Europa orientale e in quelli del Terzo Mondo il transnazionalismo ha costituito uno dei fattori rilevanti per i profondi mutamenti in atto: il pluralismo associativo ha preceduto il pluralismo partitico, in altre parole, ai fini della democratizzazione, le variabili transnazionali esercitano un ruolo fondamentale.

L'entità transnazionale organizzata, oltre che in funzione di potenziamento e di sinergismo delle unità che ne fanno parte, esiste anche per perseguire nuovi obiettivi sul piano internazionale, che si aggiungono a quelli «sottosistemici» delle unità aggregate. Sono in atto la diversificazione e l'allargamento dei campi d'azione e delle competenze delle OING, in particolare di quelle comunemente definite «*cause oriented*», indicativamente: pace, disarmo, diritti umani, sviluppo economico e sociale, ambien-

te, agricoltura, energia, alloggio, salute, rifugiati, aiuti d'emergenza, diritti della donna, diritti del bambino, educazione, lavoro, popolazione ⁽¹⁸⁾. Si tratta ovviamente di una lista aperta. Ad esempio, sta suscitando un forte interesse nelle OING il tema della trasformazione delle OIG in vista della loro qualificazione democratica e del potenziamento delle loro capacità di azione (problema del governo mondiale).

I diversi campi d'azione delle OING verranno più dettagliatamente illustrati nel capitolo IV.

L'organizzazione transnazionale oltrepassa la soglia che separa il *sociale* internazionale dal *politico* internazionale in presenza di due circostanze: a) quando per tutelare i propri interessi si rivolge, autonomamente, ai governi e alle agenzie intergovernative e interagisce significativamente con essi; b) quando si interessa esplicitamente della «salute» del sistema politico internazionale per contestarne o appoggiarne questa o quella parte.

Quest'ultima circostanza è presente nell'attuale momento storico. Tutti gli attori transnazionali, operanti sia a fini di profitto sia a fini non di profitto, tendono a sviluppare una consapevolezza politico-sistemica dei rispettivi ruoli e a uscire dalla tradizionale ottica corporativa o comunque settorialistica o specialistica. Più che come senso di appartenenza al sistema politico internazionale, questa consapevolezza può interpretarsi come senso di appartenenza ad una aggregazione umana a dimensioni globali, impegnata a porre le premesse (concrete) per la stipulazione del contratto sociale planetario ⁽¹⁹⁾.

Di per sé questa consapevolezza, indipendentemente dalle forme e dagli strumenti di potere che in concreto la traducono, è rilevante per il sistema della politica internazionale. Altrettanto rilevante è il dato prima evocato della organizzazione del transnazionalismo, cioè della strutturazione in via permanente di ruoli transnazionali fra loro interconnessi. La crescita quantitativa e qualitativa di questi ruoli orizzontali nella realtà delle relazioni internazionali contribuisce a disvelare – e in certa misura a sfidare – la struttura verticistica delle istituzioni statuali e interstatuali della politica

⁽¹⁸⁾ V. M. HAGMAJER, *NGOs in the UN System. New Realities in an Interdependent World*, in «WFUNA bulletin», 1988, p. 1.

⁽¹⁹⁾ A. PAPISCA, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989, pp. 57-67.

e rende attuale il progetto di estensione della deontologia e del metodo della democrazia anche al livello dei rapporti politici internazionali.

Occorre tuttavia precisare che il transnazionalismo organizzato non è, in quanto tale, incompatibile col sistema dei rapporti interstatuali; è invece radicalmente incompatibile con il monopolio statualistico della vita di relazione internazionale e quindi con ciò che possiamo chiamare l'assolutismo del sistema della politica internazionale. Esistono elementi di evidenza empirica che ci consentono di affermare che una parte almeno del transnazionalismo organizzato, quello più autenticamente popolare che si propone obiettivi di promozione umana in chiave solidaristica, va assumendo la consapevolezza di movimento «costituzionalista» con finalità in qualche modo assimilabili a quelle dei movimenti che operano all'interno dei singoli stati contro l'assolutezza o le prevaricazioni del potere.

Il processo di transnazionalizzazione, nel suo insieme, mostra una duplice tendenza. La prima è verso la strutturazione di un vero e proprio sistema transnazionale, con caratteri di originalità e autonomia. Non a caso, l'area del transnazionalismo viene suggestivamente definita come «contenente nonterritoriale»⁽²⁰⁾ o anche come «global ocean»⁽²¹⁾, con ciò volendosi sottolineare che valori, obiettivi e attività qualificano, in maniera originale e distintiva, la realtà funzionale – «non territoriale» appunto – delle relazioni e degli attori transnazionali.

L'altra tendenza del transnazionalismo è nel senso di innestare caratteri nuovi (per esempio il pluralismo e la partecipazione popolare) nel vecchio sistema delle relazioni internazionali (interstatuali).

Certamente, il transnazionalismo introduce la dimensione del pluralismo soggettuale nella politica internazionale e porta una sfida al cuore del monopolio statualistico di tale politica.

La pluralizzazione dei soggetti sulla scena planetaria, prima ancora che fenomeno di disturbo e alternativa al vecchio sistema, deve essere considerata come fonte di arricchimento della vita di relazione internazionale. Innanzitutto, ovviamente, di arricchimento quantitativo: la tassonomia

⁽²⁰⁾ Cfr. J. GALTUNG, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980, p. 305.

⁽²¹⁾ V. M. HAGMAJER, *NGOs in the UN System. New Realities in an Interdependent World*, cit., p. 2 ss.

diversificata dei soggetti internazionali sottende che questi sono oggi più numerosi di ieri. Ma l'arricchimento è soprattutto qualitativo, valoriale: la natura dei nuovi soggetti internazionali è onticamente diversa di quella dei vecchi.

Infatti, i soggetti transnazionali che qui interessano, essendo organizzati al loro interno in maniera democratica, ed essendo portatori di valori e interessi popolari, non solo possono «capire» più dei governi le necessità profonde della gente, ma possono «fare» di più e, attraverso le loro reti di collegamento internazionali, agire in maniera capillare e in tempi rapidi ⁽²²⁾.

È naturale che con il diffondersi e il consolidarsi del transnazionalismo venga posto con decisione, direttamente anche sul piano internazionale, il problema della democrazia. Come noto, nella maggior parte delle istituzioni politiche internazionali a raggio sia universale sia regionale, ogni stato ha diritto ad un voto, in applicazione del principio della sovrana eguaglianza degli stati ⁽²³⁾. In questo caso è corretto parlare non di democrazia in senso proprio, bensì di democrazia interstatale ⁽²⁴⁾, nel senso che la struttura dei processi decisionali intergovernativi è orizzontale con riferimento alla eguale partecipazione formale degli stati, ma non anche democratica, in quanto sono i rappresentanti degli esecutivi, e soltanto essi, ad agire a tale livello.

Il tradizionale sistema internazionale, informato ad una logica strutturale di natura statocentrica, è un sistema tutto di governanti, tra governanti e per governanti, al riparo da qualsiasi forma di controllo democratico in senso proprio, che non può essere che quello dei governati.

Orbene, la realtà planetaria così come va evolvendosi mostra che oggi anche a livello internazionale esistono i «governati». Questi, in via di

⁽²²⁾ A questo proposito, Marek Hagmajer, Presidente della Conferenza delle ONG (CONGO) con status consultivo presso l'Ecosoc, sostiene che «le ONG sono nella posizione di comprendere la complessità dei problemi più velocemente dei governi. Questo in via generale è facilitato dalla loro naturale flessibilità e disponibilità ad accettare il pensiero non convenzionale», v. M. HAGMAJER, *op. cit.*, p. 2.

⁽²³⁾ Fanno eccezione organizzazioni intergovernative economiche quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo, al cui interno vige la regola del voto ponderato.

⁽²⁴⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1990 (III^a ed.), pp. 68-69.

principio, sono tutti i membri della famiglia umana ⁽²⁵⁾: individui, popoli, gruppi associativi, etnie, comunità locali.

Concretamente, i «governati» internazionali sono popoli e comunità umane più direttamente esposte alla dinamica delle variabili internazionali: la divisione internazionale del lavoro, la (ex) strategia della deterrenza, il commercio di armi, l'inquinamento ambientale, ecc. I «governati» internazionali nella loro accezione storica sono da taluni autori identificati nel «sociale internazionale», articolato a sua volta nel sociale della sofferenza (es., popoli in situazione di genocidio, popoli affamati, tutte le singole persone umane che in ogni parte del mondo subiscono violazioni dei diritti umani) e nel sociale dell'azione solidaristica (es., movimenti e associazioni transnazionali operanti a fini di promozione umana) ⁽²⁶⁾. La positivizzazione dei diritti umani all'interno del Codice internazionale ci consegna un principio del tutto nuovo per l'etica e il diritto delle relazioni internazionali: quello per cui, come all'interno di uno stato la famiglia, considerata dalle norme internazionali dei diritti umani «il nucleo naturale e fondamentale» della società, viene prima delle formazioni politiche statali (e dopo le persone umane alle quali è riconosciuto il diritto di fare una famiglia), così nel sistema internazionale la famiglia umana universale è centrale e prioritaria rispetto al sistema degli stati: «la famiglia umana sta al sistema degli stati come il popolo sta al singolo stato» ⁽²⁷⁾.

Quando si parla di democrazia internazionale, dunque, non si è fuori dalla realtà e il riferimento non può che essere al «sociale internazionale» e al ruolo che la parte attiva di esso svolge per aggregare e tutelare interessi e bisogni popolari. L'azione di questo sociale internazionale consente di ipotizzare, sulla base dell'evidenza empirica, che esso costituisca una

⁽²⁵⁾ Il termine viene usato nel 1° comma del Preambolo dei due Patti internazionali rispettivamente sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici: «Considerando che, in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della *famiglia umana* e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo».

⁽²⁶⁾ Cfr. A. PAPISCA, *op. cit.*, 79 ss.

⁽²⁷⁾ Questa riflessione è svolta da A. Papisca nella relazione *I diritti delle persone e delle comunità umane*, svolta al colloquio «La Chiesa e i diritti umani», organizzato dalla Pontificia Commissione Iustitia et Pax, Roma, 14-16 nov. 1988, p. 8.

importante variabile indipendente rispetto all'orientamento, anzi alla finalizzazione in senso umanocentrico del sistema internazionale.

Il processo di liberazione di nuova soggettualità umana sulla scena planetaria, innescato con l'entrata in vigore di numerose convenzioni internazionali in materia di diritti umani, ha assunto come valori-obiettivi prioritari quelli della giustizia sociale ed economica, della solidarietà, dell'eguaglianza sostanziale di tutte le persone umane, della gratuità. Tale processo che ha estensione e portata veramente mondiali, implica, come più diffusamente diremo in seguito, che i principi dell'etica umana siano fatti valere anche nei confronti del comportamento degli stati ⁽²⁸⁾.

Passiamo ora rapidamente in rassegna quelle che consideriamo le quattro caratteristiche o dimensioni principali del processo in atto di transnazionalizzazione: organizzazione, mondializzazione, specializzazione, politicizzazione.

a) *Organizzazione*. Con tale termine ci si riferisce all'esistenza sul piano internazionale di apparati funzionali permanenti, distinti dagli apparati delle singole unità associate. Alla gestione di tali apparati sono preposti volontari e/o funzionari specializzati nella realizzazione delle scelte politiche e dei programmi deliberati dai competenti organi statutari.

Tre sono i modelli strutturali cui si informa in particolare l'organizzazione internazionale nongovernativa, ONG: quello federale, più spesso quello confederale, più raramente quello unitario o transnazionale in senso proprio (quest'ultimo, per esempio, è adottato da Amnesty International). Le organizzazioni intergovernative, per l'attribuzione dello status consultivo alle OING, richiedono una struttura organizzata in via permanente (e in senso democratico). Anche sotto questo profilo, l'elemento dell'organizzazione, come prima accennato, è risorsa di potere per le entità nonterritoriali.

b) *Mondializzazione*. Nell'epoca dell'interdipendenza planetaria e della internazionalizzazione dei diritti umani, le OING paiono recepire, più di altre strutture organizzate, l'istanza ad agire lungo un *continuum* di ruoli dal quartiere e dalla città fino ai centri decisionali delle istituzioni internazionali, insomma fino al livello sistemico dei rapporti internazionali. Caratteristica delle OING è proprio la tendenza ad affermare, attraverso

⁽²⁸⁾ Cfr. A. PAPISCA, *op. cit.*, p. 69 ss.

una struttura che si articola sul piano locale, nazionale e internazionale, e che è quindi diffusa e radicata in più paesi, un raggio di operatività su scala planetaria.

Un altro indicatore significativo della tendenza del transnazionalismo alla mondializzazione è dato dalla nascita di numerosi coordinamenti (*Networks*) di OING sia all'interno che all'esterno dei sistemi di «status consultivo» presso le varie OIG. All'esterno, il coordinamento si struttura a livello continentale e intercontinentale. Si segnalano, tra i numerosi casi: in sede ONU, presso l'Ecosoc, la Conferenza delle OING, denominata CONGO, che coordina le oltre 800 OING con status consultivo; presso la CEE, il Comité de Liaison che rappresenta circa 600 ONG per la cooperazione allo sviluppo; al Consiglio d'Europa, la Commissione di collegamento delle OING, la Conferenza plenaria annuale che riunisce le 317 OING con status consultivo, nonché il Comitato misto Parlamentari dell'Assemblea consultiva-OING; in Africa, il «Forum di ONG africane di volontariato per lo sviluppo» (FAVDO); in Asia, il Coordinamento delle organizzazioni nongovernative asiatiche (ANGOC) e l'Associazione delle organizzazioni nongovernative dell'Asia del Sud (SANGO); a livello globale, l'International Council of Voluntary Agencies (ICVA). Numerosi sono inoltre i coordinamenti *ad hoc*, cioè per aree tematiche o in occasione di conferenze internazionali ufficiali; a titolo di esempio, segnaliamo la rete di oltre 30 OING costituita per dare il proprio contributo alla elaborazione della Convenzione internazionale per i diritti dell'infanzia⁽²⁹⁾, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e la rete di ONG e OING creata per controllare le riunioni di vertice dei sette paesi più industrializzati del mondo (Osservatorio della democrazia internazionale). La mondializzazione va anche intesa come dimensione dei contenuti dei programmi formativi interni alle singole OING. Sempre più si parla di

⁽²⁹⁾ A questo proposito, significative sono le parole pronunciate da M.me Therese Gastaut, direttrice del Servizio informazione delle Nazioni Unite a Ginevra, durante il Colloquio organizzato a Ginevra il 18 maggio 1989, per celebrare il 6° anniversario della fondazione della Federazione delle istituzioni internazionali semi-ufficiali e private (FIIG): «... le ONG sono state degli attori essenziali negli sforzi miranti a far adottare dalla comunità internazionale una convenzione per la protezione dei diritti dell'infanzia», T. GASTAUT, *La coopération ONU-ONG*, in «Transnational Associations», n. 5, 1989, p. 266.

educazione alla mondialità, con riferimento specifico e prioritario ai valori assunti come mondiali (pace, co-sviluppo, ambiente, praticamente tutti i diritti umani) e alla pratica della convivialità e della condivisione che da essi discende ⁽³⁰⁾.

c) *Specializzazione*. Con questo termine, riferito al campo della politica, si intende la capacità di una struttura organizzata di aggregare una porzione significativa di domanda politica popolare e di tradurla «in un numero limitato di alternative di decisioni politiche» ⁽³¹⁾. Concretamente, la specializzazione delle OING è da intendersi nella duplice accezione di specificazione dei rispettivi mandati statutari e di qualificazione, in senso anche tecnico, dei ruoli operativi.

Nella cultura delle OING si fa strada la consapevolezza che è necessario possedere «competenze» sempre più precise relativamente sia ai propri campi d'azione sia al sistema della politica internazionale nelle sue molteplici articolazioni.

La realtà evolutiva delle OING attesta che il loro ruolo non si limita più – soltanto o prevalentemente – a facilitare la circolazione delle informazioni al loro interno, a individuare obiettivi comuni e organizzare campagne unitarie. L'attenzione e i nuovi ruoli tendono in misura crescente a riferirsi direttamente alle politiche interne e internazionali e ai relativi processi decisionali. Così, ad esempio, Amnesty International, ricca di una esperienza quasi trentennale nel promuovere il rispetto dei diritti umani ovunque nel mondo, ha raggiunto un alto grado di specializzazione nel condurre indagini (*fact-finding*) per l'accertamento di precise e circostanziate violazioni dei diritti umani nei vari paesi, svolgendo così funzioni di monitoraggio di sicura competenza tecnica e di indiscutibile rilievo politico ⁽³²⁾.

Così Greenpeace che, con le sue azioni-spettacolo sui mari, per le quali è indispensabile una grande preparazione tecnica, riesce ad attirare l'attenzione dei mass-media e dei governi sui gravi danni provocati all'eco-sistema

⁽³⁰⁾ Esempio in materia è la Rivista di educazione alla comprensione tra i popoli nella scuola dell'obbligo «Cem Mondialità» di Parma.

⁽³¹⁾ G.A. ALMOND, G.B. POWELL, *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston, Little, Brown and Company, Inc., 1966, tr. it., *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1970, p. 157 ss.

⁽³²⁾ In argomento v. B.G. RAMCHARAN (ed.), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, The Hague, Martines Nijhoff, 1982.

marino, da petroliere, sommergibili nucleari affondati, esperimenti nucleari, discariche, ecc. ⁽³³⁾.

d) *Politicizzazione*. La politicizzazione delle Organizzazioni internazionali nongovernative è innanzitutto collegata alla natura degli obiettivi che esse si prefiggono di conseguire. La tendenza delle OING è ad allargare la operatività dalla sfera degli obiettivi intra-associativi a quella degli obiettivi *ad extra*, che rilevano per il sistema delle relazioni internazionali. Questa scelta di campo porta le OING ad interagire sempre più direttamente – potremmo dire, ad incontri ravvicinati ... – con quelli che sono gli attori politici per antonomasia del sistema internazionale – governi, diplomazie, agenzie intergovernative – e anche con le strutture multinazionali di potere politico-economico.

Nel suo insieme, la politicizzazione discende dal fatto che le OING si pongono obiettivi di mutamento strutturale, come nel caso del «nuovo movimento per la pace» ⁽³⁴⁾ che chiede, tra l'altro, la democratizzazione dell'ONU attraverso l'abolizione del Consiglio di sicurezza ⁽³⁵⁾ e la creazione di una Seconda Assemblea generale delle Nazioni Unite in rappresentanza dei popoli.

Può pertanto convenirsi che la politicizzazione delle OING si stia configurando nella sostanza, se non ancora nella forma, come automobilitazione del continente nonterritoriale in ruoli costituenti di un nuovo ordine internazionale.

3. Altri tipi di relazioni internazionali

Giova chiarire ulteriormente il modo di porsi delle relazioni transnazionali in rapporto alle altre categorie di relazioni internazionali. Innanzitutto rispetto a quelle intergovernative, che sono promosse e gestite dagli

⁽³³⁾ Si ricorda qui il caso della nave di Greenpeace affondata dalla marina francese durante un'azione nel mare del Nord, dove perse la vita un militante dell'associazione internazionale.

⁽³⁴⁾ Cfr. in argomento J. GALTUNG, *New Era for Nongovernmental Organizations in the UN?*, in «Transnational Associations», 3, 1987, pp. 183-186.

⁽³⁵⁾ V. J. GALTUNG, *op. cit.*, p. 185.

stati per via diplomatica e per via di organizzazione internazionale (intergovernativa).

Le relazioni diplomatiche, «quali strutture che assicurano in via permanente (mediante ambasciate, legazioni, delegazioni permanenti presso gli organismi intergovernativi) la comunicazione degli stati sovrani fra loro e con altri attori internazionali»⁽³⁶⁾, sono paradigmatiche del sistema della politica internazionale di ogni tempo.

È appena il caso di ricordare che strutture istituzionali della diplomazia devono considerarsi anche i trattati internazionali (la cui esistenza e la cui attuazione rinviano alla figura giuridico-politica dell'aggregazione «unione degli stati parti»), i «Vertici»⁽³⁷⁾, i «regimi internazionali»⁽³⁸⁾.

Occorre far notare che in questo ultimo decennio la diplomazia tradizionale, quella appunto che privilegia la logica della negoziazione e del principio di unanimità nei rapporti fra stati e che alimenta il processo di conservazione della matrice interstatale delle relazioni internazionali, ha subito un nuovo impulso, insieme con una netta ripresa del bilateralismo interstatale.

Si è prima ricordato che le relazioni fra stati avvengono anche, e in misura crescente, per via di organizzazione internazionale, cioè in ambiti e con strumenti istituzionali che, pur beneficiando dell'apporto degli stati interessati, si configurano come apparati funzionali distinti e autonomi rispetto ai singoli stati. All'interno di questi apparati, la logica operativa è,

⁽³⁶⁾ A. PAPISCA, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in «Teoria politica», II, 2, 1986, p. 8 ss.

⁽³⁷⁾ La pratica della diplomazia congressuale di vertice ad alti livelli di rappresentatività istituzionale degli stati era diffusa nel secolo scorso e ha ripreso vigore nella seconda metà del nostro. Sull'argomento della *Summetry* v., tra gli altri, R.D. PUTNAM e N. BAYNE, *Sovrani ma interdipendenti. I vertici dei sette principali paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1987. Per la politica dei «Vertici» nella Comunità europea, v. A. PAPISCA, *op. cit.*, p. 9; Idem, *The Dynamic of European Community Institutions in a Future Context of Political Development*, in «Lo spettatore internazionale», 3, 1980, p. 233 ss.

⁽³⁸⁾ In argomento v., fondamentalmente, S.D. KRASNER, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in *International Organization*, 36, 2, Spring 1982; S.D. KRASNER (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1983; R.L. O'MEARA, *Regimes and Their Implications for International Theory*, in «Millennium: Journal of International Studies», 13, 3, 1984, p. 245 ss.

in via ordinaria, quella di un *decision-making* organico, che opera sulla base del principio (non diplomatico) della maggioranza di voto e che è funzionalmente autonomo rispetto al *decision making* dei singoli stati membri. Quanto le istituzioni diplomatiche sono «naturali» – considerato il carattere di «necessarietà» della presenza degli stati nel sistema internazionale e prescindendo in questa sede dalla valutazione dei contenuti di tale «necessarietà» – tanto le organizzazioni internazionali intergovernative sono «artificiali», create cioè per un compito specifico. Nonostante però la predeterminatezza formale dei fini, le organizzazioni intergovernative, in virtù della esistenza al loro interno di un apparato organizzativo distinto da quello dei singoli stati e di un insieme di funzionari – *international civil servants* – i quali non rispondono per principio alla logica dell'interesse nazionale, sviluppano una dinamica funzionale che le porta su posizioni di autonomia, più o meno spiccata a seconda dei casi, nei confronti degli stati, le induce insomma a sviluppare una propria autonoma progettualità politica.

Questa dinamica, che è stata teorizzata dai giuristi all'interno della teoria degli *implied powers* e dai politologi all'interno degli approcci funzionalisti dello *spill over* ⁽³⁹⁾, disturba evidentemente la teoria e la prassi della sovranità statale.

La *ratio* primaria dell'organizzazione intergovernativa sta nell'aiuto che essa fornisce ai singoli stati in ordine all'esercizio delle rispettive funzioni. La pace, da conseguirsi attraverso la cooperazione multilaterale, è un obiettivo derivato rispetto alla *ratio* primaria. Sotto questo profilo di ausiliarità, l'organizzazione internazionale è funzionale alla logica della conservazione delle sovranità statuali, appunto perchè istituzionalmente intesa a potenziarne le capacità di governo. Due circostanze concorrono però ad attenuare, se non a impedire nel lungo periodo, questa strumentalità: esse sono la dinamica funzionalista di apparati organizzativi distinti dagli stati e la condizione di effettiva interdipendenza planetaria in cui, pur asimmetricamente, tutti gli stati «sovrani» si trovano ad operare. Infatti la

⁽³⁹⁾ In argomento v. A. PAPISCA, *Comunità europea e sviluppo politico*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974; Idem, *La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico*, in G. PASQUINO (ed.), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, Liguori Editore, 1981, pp. 90-136.

cooperazione internazionale multilaterale acquista rilievo di per sé, come la struttura che è ipotizzata essere idonea a gestire l'interdipendenza globale e assicurare giustizia sociale ed economica nonché ordine pubblico su scala mondiale. A corroborare l'autonoma ragion d'essere dell'organizzazione intergovernativa, sta il radicamento di quella che viene chiamata la cultura della cooperazione e dell'organizzazione internazionale, la quale induce ad affermare che «è a quei livelli che esiste(rebbe) un ordine di grandezza di capacità in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza di molti vitali problemi del nostro tempo» ⁽⁴⁰⁾.

R. Jutte ha individuato tre principali momenti che qualificano la vita di una organizzazione internazionale: a) quello della comprensione e della cooperazione che si manifesta nel periodo immediatamente successivo alla sua nascita; b) quello della realizzazione degli obiettivi contenuti nell'accordo istitutivo; c) quello della convergenza tra gli interessi degli stati e gli interessi comuni rappresentati dall'organizzazione ⁽⁴¹⁾.

Al momento attuale, l'organizzazione internazionale nel suo complesso sta con grande ritardo realizzando la seconda fase del suo processo di sviluppo, con cenni ad entrare nella terza, contribuendo così ad alimentare lo squilibrio tra l'esistenza di una domanda politica, in continua crescita, rivolta direttamente all'istituzione internazionale e l'incapacità di quest'ultima di rispondere e processare con tempestività ed efficacia all'*input* proveniente sia dai governi, in particolare da quelli dei paesi in via di sviluppo, sia dal sociale internazionale. Questa domanda «ha il medesimo contenuto e la medesima portata *sistemici*: la richiesta cioè di forme di intervento pubblico internazionale per ri-orientare in senso distributivo un sistema internazionale che fu orientato, in base all'ordine di Bretton Woods, in senso incrementista» ⁽⁴²⁾.

Colmare questo ritardo e portare a compimento anche la terza fase,

⁽⁴⁰⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, cit., p. 14.

⁽⁴¹⁾ Cfr. R. JUTTE, *Growth and Change of International Organization, Introduction*, in R. JUTTE e A. GROSSE JUTTE (eds.), *The Future of International Organization*, London, Frances Pinter, 1981, p. 9.

⁽⁴²⁾ V. A. PAPISCA, *op. cit.*, p. 14. In argomento v. anche R.N. GARDNER, *Politica economica e ordine internazionale. L'evoluzione delle organizzazioni economiche internazionali*, Milano, Etas libri, 1978.

sarà possibile nella misura in cui l'organizzazione internazionale intergovernativa superi lo status ascritto di subalternità rispetto agli stati nazione che la compongono. Perché ciò sia possibile occorrono trasformazioni di tipo strutturale. Un aumento di ruolo delle OING al suo interno, partendo dallo status consultivo, con fini di vera democratizzazione dei processi decisionali e degli assetti istituzionali può ipotizzarsi come il primo, e tutto sommato naturale, passo sulla via della trasformazione di cui è discorso. In questo modo, l'organizzazione intergovernativa diverrà disfunzionale alla conservazione della struttura statocentrica del sistema internazionale e funzionale, insieme con altri più umani soggetti delle relazioni internazionali, all'allestimento di un nuovo ordine politico ed economico internazionale rigorosamente ancorato al principio del rispetto di tutti i diritti umani.

Un'altra categoria di relazioni internazionali, con specifici tratti distintivi, è quella delle relazioni definite come transgovernative. Queste intercorrono tra soggetti che pur detenendo ruoli di governo all'interno dei rispettivi sistemi statuali, sviluppano nella vita di relazione internazionale comportamenti personalizzati, tendenzialmente indipendenti dalla rappresentanza istituzionale del sistema di appartenenza.

Il riferimento è, ad esempio, al tipo di relazioni che intercorrono tra i Governatori delle Banche centrali dei paesi membri della Comunità europea, o a quelle che i Presidenti di alcuni grandi istituti pubblici (per l'Italia, IRI, ENEA, CNEL, ICE, ecc.) intrattengono con gli omologhi partners degli altri paesi.

Le relazioni transgovernative, per il fatto essenziale di trovare la loro ragion d'essere nell'esistenza degli stati nazionali, non mettono in questione la struttura del sistema interstatale. Una delle principali caratteristiche di questo tipo di relazioni internazionali è la tecnocraticità dei ruoli e quindi la tendenza del sottosistema appunto transgovernativo verso un certo grado di autonomia. In ragione del rilievo personale, non istituzionale, dei ruoli degli attori coinvolti, la relativa autonomia di tale sottosistema può essere considerata come elemento di apprendimento e di adattività degli apparati statuali e parastatali nei confronti della realtà internazionale. Sotto questo profilo la transgovernatività è funzionale ad una relativa adattività del sistema interstatale.

Negli ultimi venti anni si è venuta strutturando una ulteriore categoria di relazioni internazionali, che presentano talune omologie strutturali con le relazioni intergovernative organizzate in via permanente. Mi riferisco alle

relazioni che intercorrono tra Regioni, Länder, Province, Repubbliche federate, appartenenti a stati diversi, all'interno delle cosiddette Comunità di lavoro transfrontaliere ⁽⁴³⁾.

In Europa esistono numerosi esempi di queste entità interregionali, tra cui si segnalano: la Euregio (tra Olanda e Germania Federale), la Comunità di lavoro del Rodaland, la Comunità di lavoro delle Alpi centrali, Arge-Alp, la Comunità di lavoro delle Alpi orientali, Alpe Adria, la Comunità di lavoro dei Cantoni e delle Regioni delle Alpi occidentali, Cotrao ⁽⁴⁴⁾.

All'origine di questi sistemi di cooperazione transfrontaliera non vi è un formale accordo giuridico né fra stati né fra autorità regionali, bensì un «Protocollo d'intesa» fra queste ultime, ovvero un atto costitutivo contenente poche essenziali previsioni circa i membri, le finalità, le aree di interesse, gli organi e gli atti.

Tenuto conto del fatto che i membri delle Comunità di lavoro sono soggetti pubblici infranazionali, dette Comunità devono essere considerate come un soggetto collettivo, che oltre che transnazionale, è pubblico, evidentemente con doppio status: uno status «assegnato» all'interno di ciascun sistema nazionale di appartenenza dei membri e uno status «acquisito» nel sistema delle relazioni internazionali.

Il carattere «pubblico» delle Comunità di lavoro interregionali deriva

⁽⁴³⁾ La denominazione «Comunità di lavoro» sta ad indicare il basso profilo istituzionale che le entità in questione hanno dovuto prudenzialmente adottare sul piano formale, nella preoccupazione di non urtare la suscettibilità dei rispettivi stati per quanto attiene alle competenze in materia di rapporti internazionali. La denominazione ha peraltro un significato che è anche sostantivo, volendo sottolineare il carattere «funzionale», cioè la finalizzazione a predeterminati e specifici obiettivi, dei sistemi di cooperazione transfrontaliera.

⁽⁴⁴⁾ In argomento v., tra gli altri: A. PAPISCA, *Le Regioni come attori della politica internazionale*, in «Alpe Adria una Regione europea», Rapporto per il decimo anniversario della Comunità di lavoro Alpe Adria, a cura dell'ISPI, 1988, pp. 56-65; G. DELLI ZOTTI e B. DE MARCHI, *Cooperazione regionale nell'area alpina*, Milano, F. Angeli, 1985; L. CONDORELLI e F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale e Europeo*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 2, 1986, pp. 381-423. In particolare su Alpe Adria, v. M. MASCIA, *Gli sviluppi della Comunità di lavoro Alpe Adria*, in «Affari Sociali Internazionali», XIV, 2, 1986, pp. 250-264; Idem, *Alpe Adria, interregione nel cuore dell'Europa*, in AA.VV., *Il Nord-Est: diversità e convergenze*, Vicenza, Ed. del Rezzara, 1990, pp. 215-232.

dal fatto che esse, a differenza delle organizzazioni transnazionali di origine privata: a) sono costituite, come prima accennato, da soggetti intranazionali pubblici i quali, anche se in proporzioni più limitate rispetto ai sistemi politici nazionali, sono caratterizzati dal fatto di comporsi di una comunità politica, di un territorio e anche possono esercitare in autonomia dai rispettivi governi nazionali di appartenenza alcune importanti funzioni di governo; b) i suoi membri possono sviluppare relazioni esterne soltanto nell'ambito delle materie a loro attribuite dalle costituzioni dei rispettivi stati e sempre all'interno degli indirizzi generali di politica estera elaborati dai governi centrali; c) ciascuno dei suoi membri possiede l'attributo della «pubblicità», nel senso che sono parte integrante della struttura politico-giuridica-territoriale dei rispettivi stati: la «base pattizia» delle Comunità interregionali è pertanto essa stessa di natura pubblica, ufficiale.

È appena il caso di precisare che, come le organizzazioni intergovernative, così anche le Comunità di lavoro interregionali sono delle strutture «artificiali», create espressamente per un *facere* specifico, ovvero per il soddisfacimento di determinati interessi.

Tali organizzazioni non hanno, in via di principio, una soggettività giuridica internazionale, ma soltanto una soggettualità politica sul piano delle relazioni esterne agli stati, in virtù dei ruoli effettivamente svolti.

Chiaramente, la dimensione strutturale delle comunità interregionali e la correlata possibilità di intervento sono a piccolo raggio. Va tuttavia rimarcato che la potenzialità innovativa di questi attori risiede proprio nel fatto che non sono «Stati» e, quindi, possono, se lo vogliono, «capire» più degli stati le esperienze umane delle rispettive realtà sociali interne e della più ampia realtà della vita internazionale.

In virtù di questa importante caratteristica, tali attori sono presunti essere idonei ad aggregare, promuovere e tutelare anche, ma auspicabilmente in via prioritaria rispetto ai governi «centrali», bisogni, valori e interessi a dimensione «panumana», quali la solidarietà interindividuale e transnazionale, la giustizia sociale internazionale, la pace positiva, la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e dei popoli, la partecipazione politica popolare a tutti i livelli decisionali.

Di fatto, la collaborazione diretta fra tali entità, *che pur sono territoriali*, porta al superamento di ciò che sottende la «filosofia dei confini», cioè l'esercizio di quel potere di imperio sovrano che è *naturaliter* accentratore, anzi monopolista e militare-armato.

In ultima analisi, la pratica della cooperazione interregionale, anche perché operante in aree di alto significato politico-strategico, non può non trovarsi in rotta di collisione con i tradizionali principi del diritto e della politica internazionali e con la logica statocentrica della sicurezza (statuale) nazionale, dell'interesse (statuale) nazionale, della difesa naturalmente anch'essa (statuale) nazionale, della guerra «legittima» (45).

Le politiche statuali di contenimento dell'attività internazionale delle Regioni, nonché il basso profilo di istituzionalizzazione formale delle Comunità di lavoro non impediscono l'assunzione da parte di Regioni e Interregioni di ruoli politici, quali quelli che si riferiscono al mantenimento di rapporti di buon vicinato – con la prospettiva sempre più concreta dell'unificazione paneuropea – e alla costruzione di un più ampio ordine di pace fondato sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli (46).

Nell'ambito del sottosistema internazionale delle relazioni interregionali, il paradigma dei valori di riferimento, per sua stessa natura, non coincide con quello che informa il sistema delle relazioni interstatuali. Anche sotto questo profilo, oltre che sotto quello del «superamento della filosofia dei confini» e per il fatto fondamentale di prescindere, costitutivamente, da qualsiasi connessione con l'obiettivo della difesa militare, le relazioni interregionali sono disfunzionali alla riproduzione della struttura statocentrica del tradizionale sistema politico internazionale (47).

Tenuto conto di ciò, è plausibile ipotizzare un futuro di sinergismi tra gli attori transnazionali interregionali e le associazioni internazionali nongovernative. Esistono già embrioni significativi di questa alleanza, di cui si dirà più avanti.

Con riferimento alle relazioni interregionali si può individuare una ulteriore categoria di relazioni, quelle cioè che intercorrono tra università, Camere di commercio, banche, fiere e altre istituzioni all'interno delle

(45) V. M. MASCLA, *Alpe Adria, interregione nel cuore dell'Europa*, cit.

(46) Questa tendenza alla politicizzazione trova riscontro e incoraggiamento all'interno di due importanti atti ufficiali: il Manifesto di Merano, adottato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni membri di Alpe Adria e Arge-Alp l'8 novembre 1984, e la Dichiarazione di Millstatt, firmata il 4 giugno 1988 dai Ministri degli Esteri dei cinque paesi ai quali appartengono le Regioni della Comunità Alpe Adria, in occasione della celebrazione del decennale della Comunità medesima.

(47) V. A. PAPISCA, *Le regioni come attori della politica internazionale*, cit., pp. 56 ss.

comunità di lavoro interregionali e che possiamo chiamare relazioni transregionali.

Ai fini del presente lavoro non ritengo opportuno soffermarmi sul punto, ritenendo sufficiente la semplice segnalazione del fenomeno.

4. L'organizzazione

L'organizzazione delle relazioni internazionali, in particolare di quelle fra stati, è un processo che contribuisce a trasformare la struttura del sistema internazionale da anarchica a consociativa ⁽⁴⁸⁾.

Come già ricordato, l'Annuario della Unione delle Associazioni Internazionali, UAI, censisce 4146 organizzazioni internazionali intergovernative, OIG, comprendente sia l'ONU – la OIG universale più estesa e complessa – sia semplici comitati intergovernativi bilaterali.

Il processo di organizzazione, almeno per l'intensità e i caratteri che dimostra a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, è nuovo per il sistema dei rapporti internazionali. Esso investe sia la sfera dei rapporti fra

⁽⁴⁸⁾ In argomento esiste una estesa bibliografia. Su aspetti generali v., tra gli altri: CH. PENTLAND, *International Organizations*, in J.N. ROSENAU, G. BOYD (eds.), *World Politics (An Introduction)*, New York, The Free Press, 1976; K. SKJELSBÆK, *The Growth of Intergovernmental Organizations in the Twentieth Century*, in «International Organization», 25, Summer 1971, pp. 420-422; C.F. BERGSTEN, *Interdependence and the Reform of International Institutions*, in «International Organization», 2, Spring 1976, pp. 361-372; P. TAYLOR and A.J.R. GROOM (eds.), *International Organization: A Conceptual Approach*, London, Francis Pinter, 1978; A.J. DOLMAN (ed.), *Global Planning and Resource Management: International Decision-Making in a Divided World*, New York, Pergamon, 1980; J.M. McCORMIK, *Intergovernmental Organizations and Cooperation Among Nations*, in «International Studies Quarterly», 24, March 1980, pp. 75-95; N.A. GRAHAM and R.S. JORDAN (eds.), *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, New York, Pergamon Press, 1980; A.J. DOLMAN, *Resources, Regimes, World Order*, New York, Pergamon Press, 1981; R. JUTTE, A. GROSSE JUTTE (eds.), *The Future of International Organization*, London, Francis Pinter, 1981; W.J. FELD, R.S. JORDAN, L. HURWITZ, *International Organizations. A Comparative Approach*, New York, Praeger, 1983; G. CARNEVALI, *L'organizzazione internazionale: prospettive teoriche a confronto*, in «Il Politico», LI, 3, 1986, pp. 353-367. Per una analisi critica v. G.M. GALLAROTTI, *The limits of international organization: systematic failure in the management of international relations*, in «International Organization», 45, 2, Spring 1991, pp. 183-220.

stati sia quella delle relazioni fra entità nongovernative. Il processo, nel suo insieme, si spiega per un duplice ordine di ragioni fundamentalmente riconducibili all'estensione e alla accelerazione dei flussi di comunicazione su scala mondiale e alla volontà, sempre più diffusa ai vari livelli di vita sociale, intesa a massimizzare gli interessi dei singoli attori.

Le organizzazioni internazionali intergovernative e nongovernative, da intendersi come apparati funzionali che operano in via distinta dai singoli soggetti che ne fanno parte, sono per così dire il prodotto istituzionale del processo di organizzazione che pervade il campo delle relazioni internazionali nella sua interezza.

Tale processo è allo stesso tempo effetto e causa della situazione di interdipendenza mondiale. Questa condizione, caratterizzata dalle asimmetrie di posizione e dal conseguente diverso grado di vulnerabilità degli attori in campo, pone il problema della sua gestione e induce quindi a trovare forme internazionali di mobilitazione e concentrazione di risorse innanzitutto per ovviare agli squilibri. Il processo di organizzazione genera a sua volta ulteriore interdipendenza tra gli attori coinvolti.

Nel campo delle relazioni intergovernative, il processo di organizzazione ha come base di partenza gli interessi nazionali e le esigenze di sicurezza (politica, economica, militare) nazionale dei singoli stati: l'organizzazione è strumento e via – di per sé non facile – di armonizzazione di queste esigenze particolari (stiche). L'innesto nel tessuto delle relazioni internazionali di forme di sopranazionalità a raggio regionale – come nel caso dell'unificazione europea pilotata dalla CEE – serve a superare il tradizionale e scarsamente produttivo schema organizzativo della mera somma aritmetica degli interessi nazionali (distinzione tra organizzazione intergovernativa in senso stretto e organizzazione sopranazionale).

In campo transnazionale, specie nel settore che abbiamo definito di promozione umana, la posizione di partenza è già quella dell'interesse solidarista o del bene comune universale: il processo di organizzazione serve, più che ad armonizzare gli interessi delle unità membri, a realizzare obiettivi di intervento sull'ambiente esterno allo schema organizzativo. Per es., il processo di organizzazione internazionale che esprime Amnesty International non è inteso ad armonizzare le posizioni dei singoli soci o sezioni nazionali, bensì a realizzare comportamenti comuni o unitari nei confronti di singoli governi, opinioni pubbliche, organismi intergovernativi.

Il processo di organizzazione delle relazioni internazionali ha dato luogo alla nascita di una cultura specifica, la cultura della cooperazione internazionale, che tende a qualificare sempre più la cultura internazionalistica in quanto tale e a renderla popolare. Tale cultura, con relativi processi di socializzazione, è alimentata dai soggetti istituzionali della cooperazione sia intergovernativi sia nongovernativi. I funzionari degli organismi internazionali (c.d. *international civil servants*) costituiscono un'area di operatori internazionali molto più estesa di quella degli agenti diplomatici. Data la loro indipendenza dagli stati e la loro identificazione con l'interesse internazionale e sopranazionale, — tale è istituzionalmente l'interesse perseguito dalla organizzazione internazionale di appartenenza —, essi sono portati a diffondere la filosofia della cooperazione internazionale anche al di fuori degli ambienti istituzionali ufficiali. A loro volta, gli agenti delle organizzazioni internazionali nongovernative, calano nelle realtà locali, capillarmente, la medesima cultura, caricandola di ulteriore tensione etica che supera lo schema utilitaristico della cooperazione strettamente interstatale.

Il processo di organizzazione internazionale, come prima accennato, reca in sé i caratteri del mutamento strutturale per l'intero sistema delle relazioni internazionali per un duplice ordine di ragioni, quantitative e qualitative: a) esso investe tutta la vita di relazione internazionale, sia intergovernativa sia nongovernativa, sia politica sia economica sia culturale; b) esso introduce un principio estraneo alla tradizionale logica del sistema della politica internazionale, quello cioè di un ordine assicurato da strutture che si pongono — quanto meno tendenzialmente — al di sopra degli stati. Con l'organizzazione si pongono gli embrioni della sopranazionalità e quindi le premesse strutturali perché le relazioni internazionali escano dallo «stato di natura» o di anarchia e passino allo «stato di società».

Le potenzialità di mutamento del processo di organizzazione internazionale risiedono anche nel fatto che tale processo si avvale di un paradigma di eticità che pone in discussione alla radice il paradigma statocentrico.

La organizzazione internazionale si «giustifica» infatti col riferimento al valore della cooperazione, la quale a sua volta postula i principi di solidarietà, giustizia (economica, sociale), eguaglianza, rispetto dei diritti umani: il riferimento è esplicito e formale negli statuti dei vari organismi di cooperazione internazionale.

Malauguratamente, il processo di organizzazione internazionale inve-

ste anche aree delinquenziali quali quelle – transnazionali – della mafia, del terrorismo, del traffico di droga, del traffico di armi, ecc.. Evidentemente, è questo un tipo di organizzazione che va prevenuta e repressa oltre che con misure di carattere nazionale per agire alla radice, anche attraverso un potenziamento dell'organizzazione internazionale «sana». Anche per questo fine, c'è sempre più bisogno di forme efficaci di governo mondiale democratico.

Il processo di organizzazione internazionale ha come suo primo obiettivo il perseguimento della cooperazione in sede sia bilaterale sia multilaterale e universale. La cooperazione organizzata è la base indispensabile di più impegnativi processi di integrazione. Il vasto processo di organizzazione-cooperazione in atto porta in sé, pur se disomogeneamente a seconda delle aree geografiche e delle aree tematiche investite, i germi dell'integrazione su scala regionale, continentale, mondiale.

L'organizzazione internazionale in quanto tale si pone, quanto meno in via di principio, come la principale garanzia perché gli inevitabili processi di autodeterminazione dei popoli e quindi la correlata ristrutturazione geopolitica del mondo, non avvengano in un *vacuum* o nel disordine selvaggio.

Se l'organizzazione internazionale viene valorizzata in tutto il suo potenziale d'ordine e di autorità sopranazionale, la «proliferazione» degli stati può e deve essere accettata come fisiologica e non comportare un pericoloso aumento del tasso di statualità armata e quindi di insicurezza. Non soltanto per i diritti dei popoli, ma anche per tutti gli altri diritti umani il processo di organizzazione internazionale, orientato a forme di autorità sopranazionale, si impone come processo di garanzia effettiva.

La crisi delle organizzazioni internazionali universali, nell'era del bipolarismo, non ha arrestato il processo della cooperazione internazionale il quale ha assunto anche altre forme di espressione, come la pratica dei Vertici (*Summitry*) e quella dei «regimi» internazionali.

Negli anni '70, per iniziativa soprattutto degli Stati Uniti, si è coltivata l'idea di formare nuove aggregazioni di stati al di fuori dei preesistenti (e imbriglianti per gli stati a tendenza egemonica) schemi di organizzazione internazionale, attorno a nuclei di interessi assunti come realmente comuni ad un numero relativamente ristretto di stati. Questi schemi cooperativi, incentrati sulla omogeneità delle posizioni degli stati e svincolati dal controllo di più ampie e autonome strutture organizzate, sono definiti

appunto come regimi internazionali ⁽⁴⁹⁾.

Nonostante però questa sfida del rilancio della sovranità statale, il processo di organizzazione internazionale multilaterale su basi universali ha ripreso a svolgersi con rinnovato slancio nella seconda metà degli anni '80. Questo è frutto dei sinergismi operanti tra i processi strutturali di cui è discorso e, naturalmente, della fine del bipolarismo.

5. *L'internazionalizzazione dei diritti umani*

Per tale si intende un processo complesso che si articola in tre parti o momenti fra loro contestuali: a) il riconoscimento dei diritti innati delle persone e delle comunità umane all'interno di strumenti di diritto internazionale (codificazione); b) il funzionamento di un apposito sistema internazionale di garanzia; c) la politica internazionale che ha come oggetto la posizione di norme giuridiche e l'allestimento di apparati permanenti di garanzia e che coinvolge, come attori significativi, gli stati, le organizzazioni intergovernative e le organizzazioni nongovernative ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ In argomento v., fondamentalmente, S.D. KRASNER, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in «International Organization», 36, 2, Spring 1982; S.D. KRASNER (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1983; R.L. O'MEARA, *Regimes and Their Implications for International Theory*, in «Millennium: Journal of International Studies», 13, n. 3, 1984, p. 245 ss.

⁽⁵⁰⁾ Su tale concetto v., tra gli altri, A. AZIZ SAID (ed.), *Human Rights and World Order*, New Brunswick, N.G., Transaction Book, 1978; B. RAMCHARAN (ed.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1979; M. MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1980, p. 44 ss.; R.J. VINCENT, *Human Rights and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988; A. PAPISCA, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, pp. 31-44; Idem, *Pace e ordine internazionale*, in F. CASAVOLA e G. SALVATORI (eds.), *La politica «educata». Per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, Editrice A.V.E., 1989, pp. 231-264; Idem, *L'impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani: fonti normative, contenuti e strumenti*, in AA.VV., *Valori e diritti umani*, Padova, Gregoriana editrice, Collana «Dialoghi dell'Agorà», 1990; Idem, *Diritti umani, «supercostruzione» universale*, in «Pace diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 13-24.

Il primo strumento giuridico internazionale che contiene espliciti riferimenti ai diritti dell'uomo e dei popoli è, come noto, la Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre 1945. Tali riferimenti si ritrovano negli articoli 1, 13, 55, 62, 68, 76 e costituiscono le colonne portanti dell'intero strumento legislativo.

Il passo successivo è la elaborazione, da parte della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, istituita nel 1946, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Tale Dichiarazione costituisce la prima enunciazione organica di principi e di valori «umani o panumani»⁽⁵¹⁾ sul piano universale. Essa ha dato vita ad un inarrestabile processo, tuttora in corso, al cui interno quegli stessi principi e valori sono stati gradatamente positivizzati in norme giuridiche. La Dichiarazione del 1948 può pertanto essere considerata la «madre prolificata» di un insieme di norme giuridiche internazionali in materia di diritti umani, che impongono precisi obblighi di adempimento agli stati.

Com'è noto, la Dichiarazione si compone di 30 articoli, contenenti un'ampia e dettagliata lista di diritti inerenti alla persona umana che sono civili, politici, economici, sociali e culturali: dai diritti alla vita, all'egualianza, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, ai diritti al lavoro, alla salute, all'istruzione. L'articolo 28 merita una attenzione particolare per il contenuto assolutamente innovativo: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati». Il vero significato è che all'individuo viene riconosciuta quella soggettività internazionale che lo legittima a esercitare ruoli politici democratici internazionali e a chiedere, non soltanto al suo stato di appartenenza, ma al sistema interstatale nel suo insieme, la realizzazione di un ordine internazionale fondato sui valori della pace, della solidarietà, della cooperazione internazionale, della nonviolenza, della partecipazione politica popolare alle istituzioni internazionali.

L'intenzione dei membri della Commissione dei diritti dell'uomo che

⁽⁵¹⁾ Il termine «panumano» è usato da Papisca per enfatizzare la centralità della persona umana di fronte ad una realtà dei rapporti internazionali fortemente statualistica anzi panstatualistica, v. *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, p. 14.

stesero il testo della Dichiarazione, era quello di elaborare in tempi altrettanto brevi un vero e proprio accordo giuridico internazionale che avrebbe vincolato gli stati parti.

Tale accordo doveva enunciare congiuntamente, come nella Dichiarazione universale, tutti i diritti umani. In questo senso si era espressa l'Assemblea generale, dichiarando la loro interconnessione e interdipendenza e sottolineando che «privato dei diritti economici, sociali e culturali, l'uomo non è la persona umana che la Dichiarazione universale considera come l'ideale dell'uomo libero». Nonostante questa autorevole presa di posizione, nel dibattito tra chi sosteneva l'unitarietà di tutti i diritti umani e che invece voleva distinguere tra diritti civili e politici (considerati di «serie A») e diritti economici, sociali e culturali (considerati di «serie B»), prevalsero i secondi. Prevalsero cioè le ragioni ideologiche che contrapponevano gli stati del «socialismo reale» agli stati di democrazia liberale e che avrebbero portato il mondo a vivere l'incubo della guerra fredda. L'Assemblea generale dovette pertanto rinunciare a perseguire l'obiettivo di un'unica Convenzione e incaricare la Commissione ad elaborare due accordi distinti. Durante i lavori numerosi furono i contrasti e gli ostacoli da superare. La Commissione impiegò 18 anni per mettere a punto i due Patti internazionali, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali⁽⁵²⁾: tali strumenti furono adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966.

Occorsero altri 10 anni prima che venisse raccolto il numero di ratifiche necessario affinché i due Patti entrassero in vigore, nel 1976. È questa data che segna, in senso forte, cioè all'insegna della «norma giuridica», l'inizio dell'era della internazionalizzazione dei diritti umani su scala planetaria.

Nel frattempo, erano state adottate dall'Assemblea generale numerose altre convenzioni e dichiarazioni internazionali con riferimento a singoli diritti o gruppi di diritti, che contribuirono a dare impulso a tale processo⁽⁵³⁾.

⁽⁵²⁾ Per una più completa ricostruzione storica, v. JOHN PACE, *Verso una cultura universale dei diritti dell'uomo*, prolusione svolta all'inaugurazione del 2° anno di corsi della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, Università di Padova, 24 gennaio 1990, pubblicata in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, pp. 9-16.

⁽⁵³⁾ Tra le altre, ricordiamo: la Convenzione per la prevenzione e la punizione del

Si ricorda che l'internazionalizzazione dei diritti umani si andava realizzando non soltanto a livello universale – sistema ONU – ma anche sul piano regionale-continentale. Il Consiglio d'Europa fu il primo organismo internazionale ad adottare nel 1950 uno strumento giuridico, per quanto parziale (soltanto diritti civili e politici), in materia: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è entrata in vigore nel 1953, 23 anni prima dell'entrata in vigore dei due Patti internazionali prima citati.

Più recenti sono invece l'adozione da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo (1969,1979), e da parte dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OAU) della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981,1986) ⁽⁵⁴⁾.

Questo insieme organico di norme, il Codice internazionale dei diritti umani, non soltanto contiene una dettagliata elencazione di diritti, ma ha anche dato origine a reali possibilità di tutela dei medesimi sia sul piano regionale continentale, sia su quello universale.

Una vera e propria tutela giurisdizionale dei diritti umani si ha per ora soltanto nell'ambito della Convenzione europea e della omologa Convenzione interamericana, che si avvalgono di Commissioni e di Corti dei diritti dell'uomo cui possono far ricorso gli individui.

La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli si differenzia dalle Convenzioni europea e interamericana innanzitutto perché sancisce, oltre ai diritti dell'individuo, anche i doveri di questo e i diritti dei popoli. Questi ultimi trovano per la prima volta in uno strumento giuridico internazionale

crimine di genocidio (adottata il 9/12/1948, entrata in vigore il 12/1/1951), la Convenzione relativa allo status dei rifugiati (28/7/1951 – 22/4/1954), la Convenzione sui diritti politici delle donne (20/12/1952 – 7/7/1954), la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (21/12/1965 – 4/1/1969), la Convenzione internazionale per la soppressione e la punizione del crimine di apartheid (30/11/1973 – 18/7/1976), la Dichiarazione sui diritti del bambino (20/11/1959), la Dichiarazione sul progresso sociale e lo sviluppo (11/12/1969), la Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (9/12/1975).

⁽⁵⁴⁾ V. per una parziale elencazione *Droits de l'Homme. Recueil d'instruments internationaux*, New York, Publication des Nations Unies, 1988; E. VITTA, V. GREMONTIERI, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1981.

una esplicita articolazione. La Carta sancisce, infatti, oltre ai diritti dei popoli all'autodeterminazione e alla sovranità sulle loro ricchezze e risorse naturali, già riconosciuti anche a livello universale nei Patti del 1976, i diritti dei popoli all'eguaglianza, all'esistenza, allo sviluppo economico, sociale e culturale, alla pace, a un ambiente sano.

Come noto, una organica enunciazione dei diritti dei popoli è contenuta nella cosiddetta Dichiarazione universale dei diritti dei popoli – Carta di Algeri – adottata nel 1976 per iniziativa di Lelio Basso. Ma si tratta di uno strumento che non è ufficiale, in quanto privo di matrice intergovernativa, né giuridico.

L'*enforcement* previsto dalla Carta africana è costituito – a titolo non giurisdizionale – soltanto dai controlli esperibili dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, la quale si compone di 11 membri designati dagli stati parti a titolo personale.

Sul piano universale, vi sono forme di tutela di tipo politico che possiamo definire «quasi giurisdizionali». Anche a questo livello è peraltro riconosciuta una soggettività internazionale di individui e gruppi associativi i quali, appunto perché titolari di diritti sanciti sul piano globale, sono legittimati e di fatto possono comunicare direttamente con le istituzioni internazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani.

L'*enforcement* più avanzato è quello previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'annesso Protocollo facoltativo. In base all'art.28 di tale Patto, è stato istituito il Comitato dei diritti dell'uomo, composto da 18 membri eletti a titolo personale, il quale:

a) esamina i rapporti che gli stati devono periodicamente presentare in base all'art.40 sulle misure adottate per dare piena attuazione ai diritti riconosciuti nel Patto e sui progressi compiuti nel godimento di tali diritti, e trasmette agli stati medesimi tutte le «osservazioni generali» e le richieste di chiarimenti che ritiene opportune. Attraverso i rapporti, gli stati nazione sovrani sono pertanto obbligati a render conto in sede internazionale di come le loro strutture interne e le loro politiche siano conformi a quanto previsto dal Patto. Inoltre, grazie alla pubblicità che viene data ai rapporti, si realizza anche un controllo reciproco tra i vari stati, oltre ad un controllo, che purtroppo è soltanto successivo, delle ONG, sul grado di corrispondenza tra il contenuto del rapporto e la realtà ⁽²⁵⁾;

⁽²⁵⁾ Sul modo in cui il governo italiano adempie a questo obbligo, v. il II rapporto

b) riceve ed esamina comunicazioni scritte nelle quali uno stato parte «denuncia» un altro stato parte cui si allega violazione dei diritti sanciti nel Patto (art.41) ⁽⁵⁶⁾. Questa forma di tutela è particolarmente significativa in quanto porta al superamento di quel principio statualistico che fino a ieri sembrava immutabile, secondo cui i diritti umani rientrano nella giurisdizione esclusiva di uno stato ⁽⁵⁷⁾. La possibilità che uno stato «denunci» in sede internazionale un altro stato che viola i diritti umani universalmente riconosciuti sta a dimostrare che la sovranità statale non è più un assoluto, risultando intaccata proprio in uno dei suoi attributi essenziali. Pertanto, quello stato che voglia mettere il naso in casa altrui, non commette più un illecito internazionale per cosiddetta ingerenza indebita negli affari interni;

c) riceve ed esamina comunicazioni presentate da individui, che adducono di essere stati vittime di violazioni, perpetrate dal proprio stato, di un qualsiasi diritto enunciato nel Patto (art. 1 del Protocollo facoltativo). Il Comitato non può ricevere comunicazioni riguardanti uno stato parte del Patto che non abbia anche accettato il Protocollo facoltativo. L'individuo, prima di poter adire il Comitato, deve aver esaurito tutti i ricorsi giurisdizionali interni e non deve aver sollevato il medesimo caso contemporaneamente davanti ad un'altra istanza internazionale di tutela dei diritti umani. Il Comitato trasmette le comunicazioni individuali agli stati interessati chiedendo che, entro 6 mesi, vengano fornite informazioni precise e vengano attuate tutte le misure necessarie per mettere fine all'eventuale sopruso. Il Comitato, trascorso il periodo indicato, esamina tutte le informazioni acquisite dalle parti interessate e redige un dettagliato

sul Patto internazionale sui diritti civili e politici e il V e VI rapporto sulla Convenzione internazionale per la eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, elaborati dal Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo, pubblicati in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, p. 63 ss.; v. anche M. MASCIA, *Tutela dei diritti umani e istituzioni pubbliche in Italia*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 135-144; A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, p. 116 ss.

⁽⁵⁶⁾ Il Comitato può ricevere ed esaminare soltanto le comunicazioni provenienti da uno stato parte che abbia dichiarato di riconoscere la sua competenza. L'art.41 è entrato in vigore il 28 marzo 1979; al 31 marzo 1990 la relativa clausola di accettazione è stata firmata da 27 stati.

⁽⁵⁷⁾ Anche il governo italiano ritiene che questo principio debba considerarsi ormai superato, v. F. MEZZALAMA, *La politica dell'Italia nel campo dei diritti umani alle Nazioni Unite*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 51-58.

rapporto. Per il momento non può fare di più. Nel rapporto c'è la ricostruzione del caso e c'è anche la valutazione dei comportamenti delle parti in causa, con l'eventuale indicazione di atti riparatori o indennizzi da parte dello stato coinvolto.

5.1 *L'attenzione della Comunità europea*

L'internazionalizzazione dei diritti umani ha recentemente coinvolto anche la Comunità europea, nonostante i trattati istitutivi di Roma non prevedano una sua competenza specifica in materia ⁽³⁸⁾.

I diritti umani vengono per la prima volta esplicitati nel preambolo dell'Atto unico europeo, il quale, con il riferimento puntuale alle fonti europee del diritto internazionale dei diritti umani, esprime l'intento di legittimare la Comunità europea a farsi carico della promozione e della tutela dei diritti fondamentali e a farsi, conseguentemente, parte attiva per la costruzione di un ordine internazionale le cui istituzioni siano finalizzate al medesimo obiettivo. In altri termini, considerata la natura formale dell'Atto Unico, può agevolmente ipotizzarsi che il campo delle competenze della Comunità sia stato ampliato fino a ricomprendere anche i diritti umani, con ciò confermando la creatività giurisprudenziale della Corte di giustizia delle Comunità orientata in questa stessa direzione ⁽³⁹⁾.

Un altro esplicito riferimento normativo ai diritti umani è contenuto

⁽³⁸⁾ La ragione sta nel fatto che l'approccio funzionalista, che ha ispirato la costruzione europea, ha impedito il riferimento ad un tema «politico» e «conflittuale» come quello dei diritti umani.

⁽³⁹⁾ V., tra gli altri, A. DAL FERRO, *I diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, pp. 55-72; L. MARCOUX JR., *Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la Communauté Economique Européenne*, in «Revue Internationale de droit comparé», 1983, p. 691 ss.; M.A. DUASES, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in «Revue Trimestrielle de Droite Européenne», 1984, p. 401; P.M. TEITGEN, *La protection des droits fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Louvain, 1981. P. PESCATORE, *The Protection of Human Rights in the European Communities*, in «Common Market Law Review», 1972, p. 251 ss.

nella Convenzione CEE-ACP Lomé III (firmata nel dicembre 1984) e nella successiva Lomé IV (firmata nel dicembre 1989) ⁽⁶⁰⁾.

Nella prassi degli organi comunitari, il tema dei diritti umani ricorre in modo sempre più specifico con riferimento alla Corte di Giustizia e al Parlamento europeo, senza dimenticare che le altre istituzioni come il Consiglio dei Ministri, la Commissione e lo stesso Consiglio europeo hanno anch'esse trovato occasione di manifestare la propria attenzione alla materia dei diritti umani ⁽⁶¹⁾.

Particolare rilievo assume la Risoluzione del 12 marzo 1987 sui diritti

⁽⁶⁰⁾ In Lomé IV tale riferimento si trova nel Preambolo, all'articolo 5 e nella Dichiarazione comune relativa all'articolo 5. In argomento v., da ultimo, la relazione presentata da A. Papisca in occasione della Udienda conoscitiva, indetta dalla Commissione sviluppo e cooperazione del Parlamento europeo, sul tema «Il ruolo della democrazia nello sviluppo dei paesi del Terzo Mondo», Bruxelles, 19 dicembre 1991; il testo è in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», V, 2, 1991.

⁽⁶¹⁾ V., significativamente, la dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 5 maggio 1977; la dichiarazione del Consiglio europeo sulla democrazia del 7 aprile 1978; le Risoluzioni del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo nel mondo e sulla politica comunitaria dei diritti dell'uomo del 17 maggio 1983, del 22 maggio 1984, del 22 ottobre 1985, del 12 marzo 1987, del 18 gennaio 1989, del 17 settembre 1991; la Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo (B3-1783/91); la Dichiarazione dei Ministri degli Esteri nell'ambito del sistema della CPE sui diritti dell'uomo del 21 luglio 1986; i riferimenti ai diritti umani contenuti nei documenti conclusivi del Consiglio europeo di Dublino (giugno 1990) e di Roma (dicembre 1990). In argomento v. A. LA PERGOLA, *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, in AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, Cedam, 1989, pp. 40-74; M. MASCIA, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in V. GREMENTIERI e A. PAPISCA, *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'Università*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 223-234.

Il Parlamento europeo si occupa della promozione e della tutela dei diritti umani sia all'interno sia all'esterno della Comunità. Per le violazioni dei diritti umani nei paesi della Comunità è competente la Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini, mentre la Commissione politica si occupa delle violazioni commesse all'esterno dell'area comunitaria. Quest'ultima Commissione, allo scopo di più adeguatamente svolgere questa importante funzione, ha istituito al suo interno una Sottocommissione per i diritti umani (1984). Nel 1987 il Parlamento europeo, per tutelare più efficacemente i diritti dei «cittadini comunitari», ha istituito una commissione di 28 membri incaricati di esaminare le petizioni ad esso indirizzate.

umani nel mondo e sulla politica comunitaria in materia, con la quale il Parlamento europeo ha, tra l'altro, affermato che: a) le violazioni dei diritti umani in qualsiasi parte del mondo sono un problema di «legittimo interesse internazionale» e questo non costituisce una interferenza negli affari interni dei paesi terzi; b) le organizzazioni nongovernative hanno dimostrato come semplici cittadini siano più attivamente impegnati di molti governi nel promuovere il rispetto dei diritti umani; c) i diritti umani sono indivisibili e interdipendenti. La successiva Risoluzione (A3-221/91) sui diritti dell'uomo nel mondo nel 1989 e 1990 e sulla politica comunitaria dei diritti dell'uomo conferma questo orientamento.

Alla luce di tali risoluzioni, che esplicitano un organico approccio «diritti umani» del Parlamento europeo, risulta evidente la sintonia di tale approccio con i principi che reggono il sistema di garanzie dei diritti umani promosso e gestito dalle Nazioni Unite.

5.2 I processi indotti

La internazionalizzazione dei diritti umani ha innescato una specie di reazione a catena, della quale possiamo individuare, con Papisca, tre articolazioni principali ⁽⁶²⁾.

La prima consiste in un processo di armonizzazione culturale. L'attività di elaborazione delle norme internazionali in materia e l'attività intesa a farle applicare comportano un costante confronto tra le diverse culture del mondo, partendo dai medesimi valori di riferimento. La internazionalizzazione dei diritti umani è di per sé il cantiere che elabora la cultura dell'universale. Gli operai di questo cantiere sono gli esperti dei gruppi di lavoro, i membri di commissioni e comitati, i dirigenti di OING, i funzionari internazionali che gestiscono la *machinery* dei diritti umani, i ricercatori di centri di studio specializzati, naturalmente i giudici delle due Corti internazionali dei diritti dell'uomo, e anche della Corte di giustizia delle Comunità europee (che ha definitivamente asserito la propria competenza anche in materia di diritti).

diritti umani
e
armonizzazione
tra culture
cultura
dell'universale

⁽⁶²⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Pace e ordine internazionale*, in F. CASAVOLA e G. SALVATORI (eds.), *La politica «educata». Per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, Editrice a.v.e., 1989, p. 256 ss.

*interdipendenza
e indivisibilità*

In questo laboratorio ha preso corpo il principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, successivamente formalizzato e ribadito in risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: in particolare la Risoluzione 32/130 16 dicembre 1977 intitolata «Approcci alternativi e vie e modi perseguibili nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali» ⁽⁶³⁾ e, da ultimo, l'impegnativa Dichiarazione sul Diritto allo sviluppo ⁽⁶⁴⁾. Questo principio è un indicatore molto significativo della cultura dell'universale, possiamo dire che è figlio di tale cultura, specie se si tiene conto del fatto che la cultura occidentale fino a ieri subordinava i diritti economici, sociali e culturali ai diritti civili e politici, e la cultura del «socialismo reale» subordinava i diritti civili e politici a quelli economici, sociali e culturali.

Il Codice internazionale dei diritti umani obbliga le singole culture a

⁽⁶³⁾ Adottata con 123 voti favorevoli, nessun contrario, 15 astensioni: paesi della Comunità europea, USA, Israele, Ciad, Paraguay. Nella Risoluzione si afferma, tra l'altro: «a) tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione ed urgente considerazione devono essere date alla implementazione, promozione e protezione sia dei diritti civili e politici sia dei diritti economici, sociali e culturali; b) la piena realizzazione dei diritti civili e politici senza il godimento dei diritti economici, sociali e culturali è impossibile. Il conseguimento di un duraturo progresso nell'implementazione dei diritti umani dipende da sane ed efficaci politiche, nazionali e internazionali, di sviluppo economico e sociale ...; c) tutti i diritti e le libertà fondamentali della persona umana e dei popoli sono inalienabili; d) di conseguenza, le questioni relative ai diritti umani devono essere esaminate globalmente, tenendo conto sia il contesto generale delle varie società in cui tali questioni si presentano, sia il bisogno di promuovere la dignità della persona umana e lo sviluppo e il benessere della società...».

⁽⁶⁴⁾ L'art. 6 di tale Dichiarazione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986, recita: «1. Tutti gli stati devono cooperare al fine di promuovere, incoraggiare e rafforzare l'universale rispetto e l'osservanza di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. 2. Tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla realizzazione, alla promozione e alla protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. 3. Gli stati devono adottare misure per eliminare gli ostacoli allo sviluppo derivanti dalla mancata osservanza dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali».

confrontarsi con il paradigma universale; il cantiere della cultura universale offre gli strumenti per accelerare il confronto e risolverne le eventuali dicotomie. Allo stato in cui siamo, non è azzardato affermare che una cultura faccia fatica ad invocare la sua difesa in nome dei principi di endogeneità se essa accoglie il principio di violenza per la soluzione dei conflitti interpersonali.

La nuova cultura politica delle OING, quella che va esprimendosi nei comportamenti sempre più strategici delle varie associazioni è già frutto di armonizzazione culturale in relazione al paradigma dei diritti umani.

Il secondo processo innescato dalla internazionalizzazione è stato definito come quello che mette in discussione i «modelli culturali di razionalità mercantile» (65). La cultura dei diritti umani costringe innanzitutto a parlare di *principi* economici e non di *valori* economici, con questo volendo significare che il campo dell'economia è un campo di operatività che non ha valori, ma leggi «tecniche», e che è quindi subordinato a un paradigma di valori a cui deve fare riferimento, come il campo della politica, quello della tecnologia, ecc. Ciò che si vuole dire è che il valore dell'eguaglianza o quello della solidarietà – propri del paradigma dei diritti umani – sono superiori rispetto ai principi della competizione, del libero scambio tra macro entità economiche e, naturalmente, del profitto. Taluni comportamenti che secondo le leggi (classiche) dell'economia sarebbero certamente negativi, autolesionisti, irrazionali, come per esempio l'aiuto allo sviluppo delle popolazioni del Terzo Mondo, sono perfettamente «razionali» e coerenti alla luce dei valori proclamati nel Codice internazionale dei diritti umani. Il principio di solidarietà, da applicare dai micro ai macro livelli, diventa un principio giuridico, che si traduce nel diritto individuale e collettivo allo sviluppo e nell'obbligo di cooperare allo sviluppo.

Il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, che è strettamente collegato al valore dell'eguaglianza, non è certamente un principio della razionalità economicistica, dal momento che, sul terreno operativo, esso implica che le politiche economiche e sociali siano elaborate in vista del soddisfacimento dei bisogni essenziali delle persone e delle comunità umane. Questa rigorosa finalizzazione imprime carattere di «atto

cultura del
d.u.
e questione
economica

(65) A. PAPISCA, *op. cit.*, p. 256.

dovuto» a tali politiche, alla pari di sentenze eque e rapide. Si sta facendo strada il convincimento che i diritti economici, sociali e culturali appartengono, come quelli civili e politici, all'area della precettività, non più soltanto a quella della programmaticità.

Il terzo processo innescato dalla positivizzazione giuridica dei diritti umani si traduce in una mobilitazione politica per la trasformazione delle istituzioni del sistema internazionale in adempimento di quanto statuito dal già citato articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che fa riferimento ad un «ordine sociale e internazionale» le cui istituzioni siano idonee a realizzare i diritti umani.

Le circostanze costituenti di un nuovo ordine internazionale così come vanno sempre più delineandosi alla luce anche delle trasformazioni nei paesi dell'Europa centrale e orientale, oltre che sotto la crescente pressione del divario Nord-Sud, trovano nelle OING i soggetti particolarmente idonei a coglierne tutte le potenzialità.

Il Codice internazionale dei diritti umani, innanzitutto, legittima le OING a svolgere ruoli politici a tutti i livelli e offre loro parametri per dare contenuto sia alla loro domanda politica, sia alla loro autonoma iniziativa costituente. L'ipotesi di una strategia del mutamento, nella duplice, sinergica, articolazione dell'incuneamento interstiziale e della costituente di Nuovo ordine internazionale democratico (NOID) ⁽⁶⁶⁾, è tra quelle che cercano di sviluppare operativamente tre ordini di elementi: le indicazioni che scaturiscono dal Codice, le circostanze storiche che postulano mutamento, la capacità di intervento dei nuovi soggetti collettivi che operano transnazionalmente nel sistema planetario.

5.3 *Il processo pedagogico*

Ritengo che si stia sviluppando anche un quarto processo innescato dal Codice internazionale dei diritti umani.

L'internazionalizzazione dei diritti umani, il cui obiettivo principale – giova ribadirlo – è la effettiva garanzia dei diritti individuali e collettivi,

⁽⁶⁶⁾ Tale strategia è stata elaborata da Antonio Papisca nel volume più volte citato *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, v. in particolare i capitoli IV e V.

postula l'intensificazione dell'informazione, l'apprendimento di precisi dati cognitivi a cominciare da quelli giuridico-istituzionali, la formazione di operatori specializzati, l'educazione più in generale. La pubblicità è strumento di efficacia, soprattutto nell'attuale fase, embrionale delle garanzie operanti in sede mondiale. La cultura dei diritti umani interpella direttamente il mondo dell'educazione in sede sia scolastica sia extrascolastica. Il Codice internazionale dei diritti umani, per la sua attuazione, necessita non soltanto di atti formali di esecuzione da parte degli stati e delle loro istituzioni, ma anche e soprattutto conoscenza, motivazione e partecipazione dei titolari dei diritti, individualmente e collettivamente considerati. Sotto questo aspetto si sta avverando qualcosa di molto interessante: i diritti umani hanno bisogno della conoscenza e della formazione della gente, a scuola e fuori della scuola, per essere attuati; ma la scuola e le strutture formative extrascolastiche hanno bisogno dei diritti umani per rilanciare il loro ruolo al passo coi tempi e per riscoprire le ragioni profonde del loro essere.

L'enfasi che il Codice internazionale dei diritti umani pone sulla persona umana (prima che sul cittadino) e sui bisogni essenziali che devono essere soddisfatti per la integrale realizzazione della stessa, richiama l'istruzione, anche quella più tecnica, al suo fine ultimo che è quello educativo. Non solo l'educazione civica ma anche tutti gli altri insegnamenti, dalle scuole primarie all'università, sono sollecitati a rivisitarsi per trovare la loro vera ragione d'essere ⁽⁶⁷⁾.

L'ONU, l'UNESCO e il Consiglio d'Europa hanno capito che la internazionalizzazione dei diritti umani ha un impatto pedagogico praticamente illimitato e che l'insegnamento dei diritti umani è una garanzia dei medesimi, ancora più efficace, nel lungo periodo, delle garanzie di tipo giudiziario. Nei più recenti documenti di tali organismi internazionali ⁽⁶⁸⁾ è

⁽⁶⁷⁾ V. in argomento G. FLORES D'ARCAIS, *Introduzione ad una pedagogia dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990 pp. 9-13; M. MASCIÀ e A. PAPISCA, *Educazione alla comprensione, alla cooperazione e alla pace internazionali, nonché ai diritti dell'uomo e dei popoli: contributo alla riflessione propositiva*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 41-52.

⁽⁶⁸⁾ Si vedano, in particolare, l'importante Raccomandazione dell'UNESCO sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali (1974); la Risoluzione della

ripetutamente asserito che dopo la fase della normazione e dell'allestimento di *machineries* istituzionali di garanzia è venuta la fase dell'insegnamento e dell'educazione come momento centrale di impegno per tutti ⁽⁶⁹⁾.

Le OING – Amnesty International in primo luogo – hanno colto immediatamente l'importanza dell'educazione nel campo dei diritti umani quale strumento di garanzia e stanno sviluppando reti capillari di servizi educativi dentro e fuori gli istituti scolastici.

6. *Le sfide al sistema politico internazionale*

La transnazionalizzazione dei rapporti internazionali contribuisce, come prima accennato, a complessificare il carattere dell'interdipendenza e quindi ad alimentarla in termini sia quantitativi – nel senso di infittirne la struttura relazionale – sia qualitativi, nel senso di orientarla ai valori umani.

Questa situazione ha gli elementi strutturali che configurano la necessità e l'urgenza di forme di intervento per rispondere alle sfide dell'interdipendenza, in altre parole, ci sono le premesse reali per progettare forme di governo mondiale idonee a realizzare politiche economiche, sociali, di ordine pubblico, ecc.. La stessa situazione fa emergere nuovi soggetti che possono farsi carico, insieme con i vecchi soggetti debitamente

Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite 1988/60 su «Diritti dell'uomo e progresso della scienza e della tecnica»; le seguenti Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: (78)41 del 1978 su «La promozione dell'insegnamento dei diritti umani nei vari ambienti della società»; (79)16 del 1979 su «La promozione della ricerca in materia di diritti umani»; n. 5 (85)7 del 1985 su «L'insegnamento dei diritti umani nelle scuole».

⁽⁶⁹⁾ Giova sapere che l'Università degli studi di Padova ha istituito, con decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 1988, la Scuola triennale di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani. In campo universitario, tale Scuola costituisce la prima e tuttora unica risposta in Italia alle raccomandazioni dell'ONU, dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa per l'insegnamento e la ricerca in materia di diritti umani. La Scuola ha il compito di formare competenze professionali in ordine alla elaborazione e alla applicazione di politiche, normative e programmi didattici nel campo dei diritti umani sul piano nazionale e internazionale. La Scuola rilascia il Diploma di specialista in «Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani», titolo legale ai sensi dell'ordinamento giuridico italiano. La consegna dei primi Diplomi di specializzazione è avvenuta il 10 dicembre 1991.

ri-orientati, della progettazione di un nuovo ordine internazionale dotato di istituzioni governative. L'internazionalizzazione dei diritti umani offre legittimazione, motivazioni e stimoli perchè i nuovi e i vecchi soggetti, profittando delle circostanze che si sono create, si impegnino nella realizzazione di strategie di mutamento strutturale.

I quattro processi che abbiamo illustrato sono fra loro sinergici, nel senso che si potenziano l'un l'altro e convergono tutti sull'obiettivo della trasformazione del sistema internazionale da statocentrico a umanocentrico.

In particolare, la transnazionalizzazione dei rapporti internazionali contribuisce, come prima accennato, a complessificare il carattere dell'interdipendenza e quindi ad alimentarla in termini sia quantitativi – nel senso di infittirne la struttura relazionale – sia qualitativi, nel senso di orientarla ai valori umani.

Quanto più l'interdipendenza planetaria si approfondisce tanto più si sviluppano le relazioni transnazionali, si sviluppa l'organizzazione internazionale in direzione di forme di governo mondiale, si potenzia e si capillarizza la cultura dei diritti umani sulla base di standards interpretativi sempre più universali.

L'internazionalizzazione dei diritti umani postula infatti apparati di garanzia stabilmente organizzati in sede regionale e universale, stimola, come prima accennato, il protagonismo di soggetti transnazionali e carica di valore, nel senso di esigere il superamento delle posizioni di vulnerabilità, la situazione di interdipendenza.

L'organizzazione internazionale si legittima ulteriormente come forma di gestione razionale dell'interdipendenza, come indispensabile strumento di garanzia dei diritti umani, come arena privilegiata per l'esercizio della politicità degli organismi nongovernativi.

Il processo di transnazionalizzazione democratizza, nel senso di stimolare la partecipazione politica popolare, e quindi potenzia l'organizzazione internazionale nel suo complesso, carica di istanze umane la condizione di interdipendenza, alimenta la politica internazionale dei diritti umani e incentiva, e allo stesso tempo controlla, la gestione delle garanzie istituzionali dei medesimi diritti.

Lo svolgimento contestuale e sinergico di questi processi obbliga a leggere la realtà della politica internazionale nella sua interezza e complessità e quindi in un'ottica sistemica.

Gli obiettivi essenziali del mutamento che l'interazione fra i tre processi postula e agevola, sono fondamentalmente tre:

a) la creazione di autorità mondiali, come prima accennato, partendo da ciò che già esiste in termini embrionali e quindi innanzitutto dal sistema delle Nazioni Unite;

b) una nuova divisione internazionale del lavoro, che tenga conto degli squilibri inerenti alla struttura asimmetrica del rapporto Nord-Sud (e ora anche Est-Ovest);

c) la ristrutturazione geopolitica dello spazio internazionale, in risposta alle istanze di autodeterminazione dei popoli che sono sempre più diffuse e incalzanti nelle varie parti del mondo ⁽⁷⁰⁾.

Un ulteriore obiettivo, che più appropriatamente dovrebbe essere inteso come metodo per il conseguimento di quelli sopra indicati, è la democratizzazione delle istituzioni internazionali – diplomazia e organizzazione intergovernativa – mediante forme di partecipazione politica popolare ai relativi processi decisionali.

Resta dunque inteso che la democrazia internazionale a cui mi riferirò nel presente lavoro non è l'applicazione del principio di sovrana eguaglianza degli stati ⁽⁷¹⁾. Si ipotizza che questo sia il metodo che consente alle OING di esprimere il massimo della loro politicità sia all'interno delle istituzioni internazionali, sotto forma di partecipazione e di co-decisionalità, sia all'esterno, sotto forma di autogestione e di iniziativa costituente.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. *Actes de la session fondatrice de l'Assemblée Européenne des citoyens* (Assemblée des citoyens d'Helsinki), Prague, 19-21 octobre 1990, Paris, Comité français de l'Assemblée européenne des citoyens, 1991; *Appello per il rispetto dei diritti umani*. Documento presentato dalla Commissione diritti umani della «Helsinki Citizens' Assembly» alla Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (Mosca, 10 settembre-4 ottobre 1991), in «Orizzonti», 19, ottobre 1991, pp. 27-30.

⁽⁷¹⁾ Per definizioni e tipologie di democrazia internazionale, v. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, in particolare il capitolo III.

CAPITOLO III

GLI ATTORI DEL SISTEMA INTERNAZIONALE: PLURALISMO E DIVERSIFICAZIONE (*)

1. *La tipologia tradizionale*

La realtà contemporanea delle relazioni internazionali è animata da una pluralità di soggetti estremamente diversificati quanto a struttura costitutiva e a scopi di azione. Lo scenario internazionale del 2000 si presenta affollato di attori.

Il sistema politico internazionale non coincide più con la cosiddetta comunità degli stati. Questi fanno parte della categoria degli attori con status internazionale di ascrizione. Ma a tale categoria se ne aggiungono altre, di attori con status internazionale di acquisizione ⁽¹⁾.

C'è un aumento quantitativo di attori internazionali cui corrisponde anche una diversificazione qualitativa degli stessi. Questo naturalmente produce la densificazione e la complessificazione dei processi interattivi internazionali, con diretta incidenza sulla struttura del sistema internazionale nel suo insieme.

Le relazioni transnazionali si configurano come un sistema che ha

(*) Questo capitolo è, nella sua parte essenziale pubblicato nel volume di ANTONIO PAPISCA e MARCO MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991.

(1) V. A. PAPISCA, *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1973, p. 154 ss.

propri caratteri di originarietà e di autonomia e che è trasversale – *cross cutting* – rispetto al sistema della politica internazionale. La trasversalità diventa compenetrazione man mano che aumenta la politicità degli attori transnazionali.

Fino a ieri, la tipologizzazione degli attori internazionali era una operazione relativamente semplice, quasi un abbellimento analitico. La tipologia riguardava soggetti appartenenti tutti ad un medesimo *genus*, gli stati sovrani, e la sua articolazione si basava sulla disomogenea presenza di alcuni ricorrenti attributi di posizione.

Ovviamente, la tipologizzazione era in funzione dell'accertamento non della politicità degli attori – assiomatica, trattandosi di stati nazione –, bensì della diversa capacità di influire all'interno dei processi interattivi del sistema internazionale.

Come noto, i referenti della tipologia sono gli attributi di posizione quali: la estensione territoriale, il numero di abitanti, il tipo e la quantità di risorse naturali, il tipo e la quantità di strumenti bellici, la qualità del sistema politico (autoritario, democratico, ecc.), il grado di sviluppo, il «morale» della popolazione ⁽²⁾.

Su questo terreno analitico, la politologia ha raggiunto alti gradi di sofisticatezza, nell'intento di individuare, partendo appunto dagli attributi di posizione, la base della capacità di influenza dei singoli stati, insomma la «potenza» che si traduce in potere nei vari contesti relazionali.

Questa tipologia, che si riduce ad una classificazione geopolitica degli stati lungo una scala di potenza (piccoli, medi, grandi), è evidentemente funzionale agli approcci statocentrici, al cui interno la preoccupazione fondamentale, più o meno esplicita, è di spiegare la dinamica della *power politics*.

Un'ulteriore articolazione classificatoria si basa sul tipo di armamenti posseduti, ed è quindi tra stati nucleari e stati non nucleari. Questa distinzione trova una formalizzazione giuridica nel Trattato di non proliferazione nucleare del 1968, trattato ineguale che, più che distinguere, «discrimina» tra le due categorie di stati. Di fatto, la distinzione diventa triplice dal momento che molti stati ufficialmente non nucleari hanno potenzialità nucleare.

⁽²⁾ Idem, p. 156.

Partendo dal referente nucleare e dalla correlata strategia di deterrenza, oggi peraltro in crisi di identità, si è fatta l'ulteriore distinzione tra le superpotenze e il resto degli stati. Mentre nei paesi dell'Europa orientale, le trasformazioni in corso hanno posto le premesse strutturali per il superamento della categoria della superpotenza, che serviva a focalizzare l'esistenza di un sistema internazionale bipolare con propri principi e regole del gioco, nei paesi occidentali, alla luce anche delle posizioni di subalternità nei confronti degli Stati Uniti da essi dimostrate durante le varie fasi del conflitto del Golfo Persico, tale categoria continua ad avere una sua ragion d'essere reale, e acquisisce pertanto ulteriore rilievo analitico.

Un'altra classificazione degli stati è quella operata all'interno dell'approccio del sistema-mondo per distinguere tra stati (e società) del centro dagli stati (e società) della periferia ⁽³⁾. Qui il parametro è quello – complesso – degli indicatori di sviluppo e sottosviluppo. Palesemente, questa classificazione rimane di grande attualità alla luce del persistente divario tra il Nord e il Sud del mondo.

La tipologia tradizionale, funzionale al paradigma statocentrico, comprendeva, oltre agli stati, altri soggetti riconducibili alla matrice della statualità e dell'interstatualità come le organizzazioni intergovernative, i movimenti di liberazione nazionale che dimostravano di effettivamente controllare una porzione significativa di territorio, la Chiesa cattolica, soggetto *sui generis*, omologata all'area delle sovranità statuali.

Oggi, in presenza di uno scenario che si caratterizza per la pluralità e la pluriformità degli attori, la tipologizzazione perde il carattere della ripetitività, come dire torna ad essere autenticamente interessante e utile. La matrice della statualità non è più sufficiente a fare identificare *tutti* i soggetti rilevanti della politica internazionale. Occorrono altri parametri, che prescindano dalle categorie sia della territorialità sia della governatività statale.

La classificazione di tutti gli attori internazionali è un'operazione necessaria per cogliere le peculiarità della categoria di attori sui quali si

⁽³⁾ Cfr. I. WALLERSTEIN, *Tendances et prospectives d'avenir de l'économie-monde*, in «Revue Etudes Internationales», volume XV, n. 4, décembre 1984, pp. 789-801; v. anche S. AMIN, G. ARRIGHI, A. GUNDER FRANK, I. WALLERSTEIN, *La crise, quelle crise? Dynamique de la crise mondiale*, Paris, Maspero, 1982.

incentra il presente lavoro e per procedere ad una prima valutazione dello «stato di salute», ovvero della funzionalità, dei vari tipi di attori sulla base di uno schema di riferimento così articolato:

- a) capacità di rendimento tenuto conto dei caratteri originari dei diversi tipi di attori;
- b) capacità di *learning* e di adattamento;
- c) propensione a coesistere con attori di altra specie e quindi propensione ad accettare il pluralismo nel sistema della politica internazionale.

2. La tipologia della diversificazione

Una prima distinzione, suggerita da J. Galtung (4), potrebbe essere quella fra la soggettività statale e la soggettività nonstatale, tra l'area della territorialità e l'area della nonterritorialità.

Si tratta di una partizione sicuramente molto suggestiva, ma io ritengo che sia difficile semplificare nel senso di Galtung e quindi collocare le organizzazioni internazionali intergovernative tra i soggetti non-stati sol perché mancano della dimensione della territorialità. Mi pare che l'articolazione debba essere più ampia e che un fondamentale elemento classificatorio sia quello della origine o matrice statale degli attori. Mi pare inoltre che esistano attori non correttamente riconducibili alle due categorie suddette, in quanto partecipano di taluni caratteri dell'una e dell'altra.

Propongo pertanto una classificazione tripartita degli attori internazionali sulla base delle tre seguenti aree di soggettualità:

- area della statualità e dell'interstatualità: stati e organizzazioni internazionali intergovernative;
- area della nonstatualità: attori transnazionali complessi (organizzazioni *non-profit*, multinazionali economiche), popoli, individui;
- area della soggettualità mista: Chiesa cattolica, Movimenti di liberazione nazionale, attori interregionali.

(4) V. *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980 p. 255 ss.

3. Area della statualità e dell'interstatualità

3.1 Stati

Per essi mutuo la seguente definizione: «Lo stato deve essere considerato come qualcosa di più che "governo". È il sistema permanente amministrativo, legale, burocratico e coercitivo che provvede non solo a disciplinare le relazioni fra società civile e pubblica autorità, ma anche a disciplinare molte relazioni cruciali all'interno della stessa società civile»⁽⁵⁾.

Nell'ultimo quarantennio, gli attori di questo tipo sono triplicati per effetto del processo di decolonizzazione che ha significato la statalizzazione *pro quota* dell'intero pianeta, fatta eccezione per esigue porzioni di territorio tuttora dipendenti da stati metropolitani.

Nell'ambito della vigente cultura giuridico-istituzionale, Stato significa entità territoriale sovrana. Ma il principio di sovranità si trova oggi fortemente condizionato non soltanto in punto di diritto – per via soprattutto degli obblighi di cooperazione internazionale, di organizzazione internazionale e di internazionalizzazione dei diritti umani – ma anche, fondamentalmente, sul terreno dei fatti in presenza di un duplice ordine di elementi. Innanzitutto, la condizione di interdipendenza planetaria indebolisce in maniera crescente l'autonomia decisionale del singolo stato, cioè l'interdipendenza funziona come un virus che abbassa le difese immunitarie del soggetto aggredito. In secondo luogo, il fatto che molti stati sovrani fanno parte di alleanze militari condizionate dalle superpotenze, rende gli stati in questione «eterodiretti»⁽⁶⁾ nella dinamica dei rispettivi processi decisionali interni e li qualifica quindi a «sovranità limitata».

L'immunodeficienza da interdipendenza planetaria rende tutti gli stati, pur se disomogeneamente, a sovranità limitata. Le alleanze militari e la presenza di basi nucleari straniere sul proprio territorio accentua questa deficienza nei confronti degli stati che vi si trovano coinvolti.

La capacità di rendimento degli stati, intesa come capacità di assicurare al loro interno un determinato livello di benessere, ambiente sano e

⁽⁵⁾ V. A. STEPAN, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, N.Y., Princeton University Press, 1978, p. xii.

⁽⁶⁾ A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1990 (III^a ed.), p. 163 ss.

frontiere sicure rispetto all'esterno, ne risulta decisamente pregiudicata. La tradizionale organizzazione internazionale e le varie forme di cooperazione internazionale non sono più sufficienti a integrare il meno di capacità endogena degli stati.

Una più alta capacità di *learning* e di adattamento è esigita per ovviare a questo stato di cose: si tratta di capire i termini reali della evoluzione in atto ed essere disponibili a mutare. L'adattamento implica profonde trasformazioni strutturali dello stato, la rinuncia agli attributi della sovranità armata, l'accettazione della politica della sicurezza internazionale invece delle singole politiche di sicurezza nazionale, ecc. Strutture di governo mondiale democraticamente controllate sono l'alternativa al deperimento organico degli stati. Sulla capacità di *learning* è immediatamente influente la variabile della cultura politica e in particolare della cultura del mutamento. A questo proposito sarebbe interessante analizzare il grado di cultura internazionalistica delle classi politiche e delle stesse élite culturali.

Tra gli indicatori di tale cultura c'è la propensione degli stati a coesistere con attori internazionali di altra specie, nella stessa arena politica mondiale. Potrebbe essere utile esplorare, come indicatore di propensione al pluralismo e alla diversità, la disponibilità degli stati a riconoscere il ruolo co-decisionale delle OING all'interno dei processi decisionali delle OIG e quindi a consentire la pratica di forme di democrazia internazionale in senso proprio. L'esclusione o la limitazione del pluralismo è già avvertibile all'interno stesso degli stati in materia di formazione della politica estera e della politica di difesa: la partecipazione politica popolare è fortemente limitata se non addirittura dissuasiva in via pregiudiziale. Anche nello stesso contesto della statualità, pur se in forme di sopranazionalità avanzata, la condizione di subalternità in cui è tenuto il Parlamento europeo all'interno del sistema della Comunità, attesta che la propensione dei dodici al pluralismo internazionale è bassa.

La letteratura sulla crisi dello stato nel sistema internazionale è ormai amplissima (7). Nonostante talune difese ad oltranza del protagonismo, se non addirittura dell'esclusivismo, degli stati (8), questi per sopravvivere non

(7) V., tra gli altri, S. HOFFMAN, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in M.A. KAPLAN (ed.), *Great Issues of International Politics*, Chicago, Aldine, 1970, p. 62 ss.; Idem, *Janus and Minerva. Essay in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, Westview Press, 1987.

(8) V., per tutti, K.N. WALTZ, *Theory of International Politics*, New York, Newbery

possono non accettare il principio di sopranazionalità e gradualmente trasformarsi in strutture di raccordo tra i livelli locali e i livelli regionali, continentali e mondiali della politica. L'ipotesi – all'interno di una teoria evidentemente prescrittiva – è che il futuro dello stato stia nella sua capacità di adattarsi ad un processo di strutturazione federalista dello spazio geopolitico planetario.

3.2 *Organizzazioni intergovernative, OIG*

Secondo i dati dell'Annuario della Unione delle Associazioni Internazionali, UAI, le organizzazioni intergovernative, tra sistemi complessi come quello dell'ONU e semplici comitati o commissioni intergovernative (per es.: Committee Against Torture, Committee for Economic Social Cultural Rights, European Population Committee, Comité intérimaire Conseil gouverneurs système monétaire international, Committee Development Sport), hanno raggiunto il numero di 4146 ⁽⁹⁾.

Per la definizione, facciamo riferimento all'Annuario della UAI ⁽¹⁰⁾; per OIG devono intendersi quelle che:

- a) si basano su un accordo giuridico tra governi di stati nazione;
- b) comprendono tre o più stati quali parti dell'accordo;
- c) dispongono di un segretariato permanente per la realizzazione dei compiti stipulati.

La peculiarità – di status e di ruolo – di questi attori di politica internazionale risiede nella duplice circostanza di derivare la loro esistenza dalla volontà pattizia di un certo numero di stati, e di sottrarsi alla volontà del singolo stato in virtù di una dinamica funzionale orientata all'autonomia.

La capacità di rendimento di questi attori dipende da vari elementi: uno, formale, è costituito dal ventaglio di competenze attribuite alle OIG

Award Records, 1979, tr. it., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987.

⁽⁹⁾ Cfr. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations* 1989/90, K.G. Saur Verlag, Vol. 1, Appendix 7, Table 1.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Vol. 1, Appendice 5.

dai rispettivi trattati istitutivi, un altro, fondamentale, è la volontà degli stati membri intesa innanzitutto a non impedire il dinamismo spontaneo degli *implied powers* e a fornire di risorse materiali la stessa OIG. Su tale capacità influisce, in modo rilevante, anche il grado di preparazione e di identificazione politica «internazionale» dei *civil servants*.

Il rendimento delle OIG, oggi, non può essere adeguatamente analizzato se non si tiene conto di un dato che riguarda il sistema internazionale nel suo complesso e cioè il «sovraccarico di input»⁽¹¹⁾ che si è venuto a creare per effetto della accresciuta domanda di prestazioni internazionali da parte soprattutto dei paesi in via di sviluppo e degli organismi nongovernativi.

Un modo di misurare la capacità di rendimento di una OIG è quello di verificare il rapporto tra domanda e risposta con riferimento ai vari settori di competenza e intervento della OIG medesima.

Il futuro delle OIG, sulla base dell'evidenza empirica che va accumulandosi, non è di consunzione, come si ipotizza accada per gli stati partendo dalla loro identità originaria, ma è di potenziamento. Nei confronti delle OIG, l'interdipendenza opera in maniera inversa rispetto a come essa si pone nei confronti degli stati. La sua dinamica, di fatto, desovranizza gli stati e sovranizza, se così si può dire, le OIG, nel senso che nei confronti di queste aumentano le aspettative di governatività. Quando si parla di governo mondiale il primo riferimento è alle OIG, non agli stati. Sul terreno pratico, la capacità di *learning* e di adattamento delle OIG è condizionata da una molteplicità di fattori a cominciare dall'ipoteca che su di esse incombe in ragione della matrice intergovernativa (la quale si sostanzia nella figura della «unione di stati» membri, con diritto di vita e di morte, nei confronti di ciò che essi collettivamente hanno stipulato). Sicuramente, la presenza in seno a molte OIG di strutture che sono devianti rispetto alla matrice rigorosamente intergovernativa, e che si presentano come tendenzialmente evolutive in direzione di sopranazionalità, sono fattori che agevolano l'adattamento delle OIG rispetto alle accresciute esigenze di governatività. Queste strutture atipiche si stanno moltiplicando all'interno di molte OIG, a cominciare da quelle del sistema delle Nazioni Unite: tali sono per esempio, i vari comitati preposti alla applicazione degli

(11) V. A. PAPISCA, *op. cit.*, p. 50.

accordi internazionali sui diritti umani ⁽¹²⁾. Trattasi di organi di individui e non di stati, con poteri di controllo e di indirizzo nei confronti degli stati, talora molto incisivi, alla cui attività è consentito l'accesso anche di attori nongovernativi e di singoli individui. Quest'ultima circostanza contribuisce a ulteriormente abbassare il tasso di governatività del singolo stato. Più in generale la democrazia internazionale si pone come variabile indipendente, di grande rilievo, rispetto all'adattamento delle OIG alle esigenze di governatività internazionale.

Diversamente dagli stati, le OIG nascono come strutture che devono coesistere con altri soggetti a cominciare, naturalmente, dagli stati. La coesistenza con attori di altra specie – quelli dell'area nonstatale – è per così dire interiorizzata all'interno stesso dei sistemi istituzionali delle OIG, attraverso i regimi cosiddetti di status consultivo cui sono ammesse le OING: all'interno dell'ONU, 831 OING si affollano attorno a 53 stati, quanti sono i membri dell'ECOSOC. In altre parole, per le OIG il pluralismo dei soggetti, oltre che un fatto di coesistenza nel sistema internazionale, è una vera e propria dimensione strutturale.

La diversa natura delle OING è di per sé un forte stimolo al confronto e quindi alla capacità ricettiva delle istanze di mutamento di cui le stesse OING sono sempre più consapevoli portatrici. Un indicatore della capacità di adattamento delle OIG è fornito dal graduale miglioramento dei regimi di status consultivo e dal sempre più puntuale coinvolgimento delle OING nella progettazione e nell'esecuzione dei programmi ufficiali. Questo significa riconoscimento accresciuto del ruolo delle OING e quindi incentivazione della cultura e dei processi di mutamento, in direzione umanocentrica, del sistema internazionale.

⁽¹²⁾ Si ricordano, tra gli altri, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, creato in base all'art.8 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (entrato in vigore nel 1969); il Comitato dei diritti umani, creato in base all'art. 28 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1976); il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, creato in base all'art. 17 della Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1981); il Comitato contro la tortura, creato in base all'art. 17 della Convenzione internazionale contro la tortura e altri

4. Area della nonstatualità

Questa è l'area soggettuale che registra un altissimo tasso di aumento quantitativo e di diversificazione qualitativa degli attori. Si suole comunemente ricondurre tutto ciò che non è statale né interstatale alla categoria della transnazionalità. Ma vi sono anche altri attori, come i popoli e gli individui, che in quanto titolari di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti sono soggetti di diritto internazionale e possono essere attori di politica internazionale, accanto a strutture propriamente transnazionali come le OING e le multinazionali economiche.

All'origine della struttura transnazionale stanno atti di volontà pattizia non di governi ma di singoli individui e di gruppi.

Secondo Galtung, bisogna distinguere fra struttura transnazionale in senso stretto e struttura transnazionale in senso lato: la prima è quella che aggrega individui appartenenti a stati diversi, senza la mediazione di strutture associative nazionali (è il caso di Amnesty International o della Commissione internazionale dei giuristi), la seconda è quella che aggrega strutture associative nazionali, in senso federale o confederale (per esempio la International Confederation of Free Trade Unions, Conference of International Catholic Organizations, World Confederation of Labour, International Council of Voluntary Agencies).

All'interno degli attori transnazionali la distinzione fondamentale, più volte richiamata, è fra attori a scopo di profitto e attori a scopo non lucrativo, in sostanza tra multinazionali economiche e organizzazioni internazionali nongovernative, OING. La differenza però non è soltanto di scopo, ma riguarda anche la struttura, ordinariamente verticistica e gerarchica quella dei primi, orizzontale e democratica quella dei secondi.

4.1 *Transnazionali del profitto*

L'espressione «corporazione multinazionale» o, sinteticamente, «multinazionale», viene riferita «sia alle imprese che operano in ogni parte del mondo sprovviste di un unico centro direzionale, sia a quelle che hanno la

trattamenti o punizioni crudeli inumane o degradanti (1987); il Comitato per i diritti del bambino, creato in base all'art. 43 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (1990).

sede principale in un paese e branche in altri, per le quali l'espressione "imprese transnazionali" è più appropriata. In America Latina sono state insediate imprese le cui finalità sono diverse da quelle delle imprese multinazionali comunemente intese, ma le cui strutture sono analoghe ... Chiaramente è auspicabile che si usi l'espressione "imprese transnazionali" per quelle che operano, partendo dalla sede direzionale centrale, al di là dei confini nazionali e riservare la dizione "imprese multinazionali" per quelle costituite mediante accordo tra un certo numero di paesi e operanti alle condizioni fissate in tale accordo»⁽¹³⁾.

Evochiamo le multinazionali economiche al fine di far rilevare la peculiarità delle OING. Sia qui sufficiente ricordare che le multinazionali sono escluse dai regimi di status consultivo presso le OIG, anche se talune di queste ultime, in particolare l'ONU, sono da lungo tempo impegnate nella elaborazione di codici di condotta appunto per le multinazionali.

Le multinazionali, per loro natura sono ambigue e tendono a sfuggire a qualsiasi forma di controllo, sia nazionale che internazionale: all'interno degli stati, adducono la loro natura transnazionale, nei rapporti internazionali rivendicano la natura intranazionale.

Data la loro struttura «razionale» in funzione del profitto e considerati i processi di estesa internazionalizzazione che stanno investendo tutti i paesi del mondo, le multinazionali, in quanto tali, non soffrono di crisi di identità.

La loro capacità di apprendimento e di adattamento è strettamente legata alla struttura di mobilità e di compresenza su più territori.

⁽¹³⁾ V. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 1989/90*, cit., Vol. 1, Appendix 5. In argomento v., tra gli altri, G. TUGENDHAT, *The Multinationals*, London, Eyre and Spottiswoode, 1971; H. STEPHENSON, *The Impact of Multinational Corporations on National States*, New York, Saturday Review Press, 1973; K.A. SAHLGREN, *Transnational Corporation: Terminology*, in «International Associations», 28, 12, 1976, pp. 577-578; G. MODELSKI (ed.), *Transnational Corporations and World Order: Readings in International Political Economy*, San Francisco, Freeman, 1979; J. ROBINSON, *Multinationals and Political Control*, Aldershot, Gower, 1983; D.K. FIELDHOUSE, *Unilever Overseas: the Anatomy of a Multinational 1895-1965*, London, Croom Helm, 1978. Sui lavori della Commissione dell'ECOSOC sulle Corporazioni multinazionali v. *Les sociétés transnationales dans le développement mondial - Tendances et perspectives*, New York, Centres des Nations Unies sur le sociétés transnationales, 1989 (ST/CTC/89).

Dovendo operare e competere su scala tendenzialmente mondiale, trasversalmente alle varie società, le multinazionali accettano il pluralismo dei soggetti, ma tendono a privilegiare il rapporto con i governi. Escludono invece quello con la categoria delle OING in quanto estranee ai paradigmi della razionalità economicistica.

4.2 *Organizzazioni internazionali nongovernative*

L'ambiente internazionale così come va evolvendo stimola lo sviluppo delle capacità di prestazione delle OING. La condizione di interdipendenza planetaria, che mette in crisi le capacità degli stati, è una variabile positiva in rapporto alle OING, nel senso che ne esalta la compatibilità con la dimensione mondiale dei problemi e dei campi d'azione. Le OING per loro stessa natura, cioè per il fatto di essere capillarmente articolate sul territorio planetario e di operare in stretta connessione con le realtà sociali di base, posseggono notevoli capacità di apprendimento e di adattamento. La propensione a coesistere con attori di altra specie e quindi ad accettare il pluralismo delle soggettività, di tutte le soggettività – sociali, politiche, culturali –, è una connotazione essenziale di questa categoria di attori internazionali. Soltanto nei confronti delle multinazionali economiche dimostrano in via pregiudiziale riserve e sospetti. Considerato che le OING costituiscono l'oggetto principale di questo lavoro, rinviando, per una più approfondita analisi dell'argomento, ai capitoli successivi.

4.3 *Popoli*

La scienza della politica internazionale è interessata a individuare i modi e i mezzi con cui questi soggetti si esprimono in maniera distinta dagli stati. La ricerca è relativamente facile per i popoli che sono privi di stato, molto più ardua per quelli che già si trovano ad essere parte costitutiva di stati preesistenti.

Ritengo che si debba dare una attenzione particolare a questa categoria di attori, sia per il loro obiettivo rilievo etico, politico e giuridico, sia perché li ritengo particolarmente significativi per l'area di sviluppo delle OING all'interno di quella che si ipotizza essere una comune strategia del mutamento del sistema internazionale.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo si pone all'origine

della produzione giuridico-normativa internazionale in materia di diritti umani, ma in essa manca la enunciazione di diritti che ineriscano ai popoli in quanto soggetti distinti dagli stati. Si trattò non di una dimenticanza o di una svista addebitabile a coloro che elaborarono il testo della Dichiarazione, bensì di una precisa scelta politica. Riconoscere a tutti i popoli una loro soggettualità internazionale, distinta da quella dei rispettivi stati di appartenenza, significa infatti porre le premesse per minare, quanto meno in via di principio, la sovranità e l'integrità territoriale degli stati.

La usuale intercambiabilità dei concetti di popolo, stata e nazione nel linguaggio diplomatico, e quindi la sottovalutazione giuridico-politica dei popoli nel diritto e nella politica internazionale ⁽¹⁴⁾, sono sicuramente avallate dalla inesistenza di una definizione ufficiale di popolo all'interno di una norma giuridica o comunque di una risoluzione formale di organo internazionale debitamente rappresentativo ⁽¹⁵⁾.

L'assenza di definizione negli anni a venire dovrà essere giustificata in presenza di tre realtà:

- a) le sempre più esplicite e numerose spinte all'autodeterminazione dei popoli in varie parti del mondo;
- b) la crescente attenzione, quanto meno «declaratoria», dell'Organiz-

⁽¹⁴⁾ Ancora oggi nella dottrina e nei documenti (dichiarazioni e trattati) degli organismi internazionali intergovernativi, i concetti di popolo, stato e nazione vengono spesso confusi ed usati come sinonimi: per esempio, il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite inizia con l'espressione: «Noi, popoli delle Nazioni Unite», laddove all'articolo 3 della stessa Carta si legge invece: «Membri originari delle Nazioni Unite sono gli Stati che ...».

⁽¹⁵⁾ Sul punto v. E. JOUVE, *Le droit des peuples*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 7 ss. Per capire la problematica relativa ai diritti dei popoli è fondamentale il volume di F. RIGAU, *La Carta di Algeri*, Edizioni Cultura della pace, 1988. V. anche: A. CRISTESCU, *Le droit à l'autodétermination. Développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, (doc. E/CN. 4/Sub. 2/404/Rev. 1), New York, 1981; AA.VV., *Droits de l'homme, droits des peuples*, publications de l'Université de Picardie, Presses Universitaires de France, 1982; AA.VV., *Droits de l'homme et droits des peuples*, a cura della Fondazione Lelio Basso, Repubblica di San Marino, 1983; AA.VV., *Droits de solidarité, Droits des peuples*, Repubblica di San Marino, 1983; J. CRAWFORD (ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford, Clarendon press, 1988; G.B. KUTUKDIJAN and A. PAPISCA, (eds.), *Rights of Peoples*, numero speciale della Rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», Padova, Cedam, 1991.

zazione delle Nazioni Unite per il soggetto popolo (per es., Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace del 1984, Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986);

c) lo sforzo della dottrina giuridica e politologica di convergere su una univoca definizione di popolo.

Paradigmatico al riguardo è il documento delle Nazioni Unite, preparato da Gros Espiell, ove si definisce popolo «qualsiasi particolare comunità umana unita dalla coscienza e dalla volontà di costituire una unità capace di agire in vista di un avvenire comune» ⁽¹⁶⁾.

Riconoscendosi in termini anche formali la soggettività del popolo nell'ordinamento internazionale, si evidenzia la natura «derivata» della figura dello stato. Il popolo è bensì elemento costitutivo dello stato, ma gli preesiste con soggettività distinta.

Il primo passo verso il riconoscimento giuridico del diritto dei popoli all'autodeterminazione si ha con la Carta delle Nazioni Unite, il cui articolo 1, paragrafo 2, statuisce tra i fini delle Nazioni Unite, quello di «sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto dei principi dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli» ⁽¹⁷⁾.

Con la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali, adottata il 14 dicembre 1960, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite sancisce il diritto all'autodeterminazione soltanto per i popoli coloniali e non, quanto meno espressamente, per tutti i popoli.

⁽¹⁶⁾ V. Doc. delle Nazioni Unite E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev. 1. *Le droit à l'autodétermination. Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies*, New York, 1979, p. 9. V. anche J. ECHEVERRIA, *Le peuple comme communauté du manque. Eléments pour une définition*, in AA.VV., *Pour un droit des peuples*, Ed. Tiers Monde en bref, Paris, Berger-Levrault, 1978. Il documento preparato da Gros Espiell è da ritenersi tra i più puntuali ed estesi in materia ed è corredato da una imponente bibliografia.

⁽¹⁷⁾ Il diritto all'autodeterminazione dei popoli viene ripreso anche nel capitolo dedicato alla «Cooperazione internazionale economica e sociale», all'articolo 55. Infine, il principio del diritto dei popoli a disporre di se stessi è indirettamente sancito anche all'articolo 76 della Carta (Cap. XII, «Regime internazionale di amministrazione fiduciaria»), dove, alla lettera b), si afferma che tra i fini del regime di amministrazione fiduciaria sono quelli di favorire il progresso delle popolazioni dei territori in amministrazione fiduciaria, «e il loro progressivo avviamento all'autonomia o all'indipendenza», tenendo conto, tra l'altro, «delle aspirazioni liberamente manifestate dalle popolazioni interessate».

Il diritto all'autodeterminazione viene invece formalmente riconosciuto a tutti i popoli come loro peculiare diritto positivo dall'identico articolo 1 dei due Patti internazionali rispettivamente sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966 ed entrati in vigore nel 1976. Tale articolo recita: «1. Tutti i popoli hanno diritto all'autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. 2. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono rispondere liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali, ... 3. Gli stati parti del presente Patto, ivi compresi quelli che sono responsabili dell'amministrazione di territori non autonomi e di territori in amministrazione fiduciaria, debbono promuovere l'attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, ...». In questo articolo è chiaramente enunciata la duplice accezione, esterna e interna, del diritto all'autodeterminazione ⁽¹⁸⁾.

H. Gros Espiell asserisce che «il diritto all'autodeterminazione ha una virtualità permanente», cioè non si estingue per il fatto di essere stato inizialmente esercitato allo scopo di accedere a una qualche forma di indipendenza politica: in altri termini, finché c'è popolo, c'è diritto all'autodeterminazione non solo interna ma anche esterna ⁽¹⁹⁾.

La prassi delle Nazioni Unite dimostra che gli stati vogliono circoscrivere la titolarità di questo fondamentale diritto soltanto ai popoli non ancora indipendenti, negando così la possibilità che anche i popoli all'interno di uno stato già formato possano esprimere la loro libera soggettività extranazionale, agendo nel sistema della politica internazionale accanto agli stati sovrani, anche e soprattutto per esercitare il diritto all'autodeterminazione esterna. Evidentemente, in questo modo gli stati difendono il loro ruolo di unici rappresentanti in sede internazionale del

⁽¹⁸⁾ È esterna, l'autodeterminazione intesa come accessione di un popolo all'indipendenza politica con la conseguente costruzione di uno stato autonomo o l'adesione, in via federale o confederale, a uno stato preesistente. È interna, l'autodeterminazione quando la si intende come diritto a scegliere in modo indipendente, senza ingerenze esterne (che possono essere politiche, economiche e militari) e con libere elezioni, il proprio regime politico ed economico.

⁽¹⁹⁾ H. GROS ESPIELL, *doc. cit.*, p. 8.

popolo o dei popoli di cui si compongono, e tutelano la loro sovranità e integrità territoriale.

Nei rapporti interstatuali prevale ancora la tesi secondo cui l'esercizio del diritto all'autodeterminazione può avvenire:

- a) in tutti i casi in cui un popolo è in lotta per l'indipendenza;
- b) all'interno di uno stato che già esiste, traducendosi però soltanto nella libera scelta del regime politico e delle forme di sviluppo economico, sociale e culturale.

È però evidente che il diritto internazionale, riconoscendo il diritto dei popoli all'autodeterminazione, riconosce altresì al popolo una identità e una personalità distinte da quelle degli stati. Ma il riconoscimento continua a restare, nella maggior parte dei casi, meramente formale. La storia e l'attualità sovrabbondano di casi di conflitto tra il diritto dello stato alla sua integrità territoriale e il diritto dei popoli a disporre liberamente di se medesimi ⁽²⁰⁾. Il sistema internazionale è dal canto suo ancora strutturato in modo tale, cioè «statocentricamente», da assicurare priorità assoluta al primo.

Giova rimarcare che il diritto all'autodeterminazione insieme con il diritto all'esistenza e il diritto di disporre liberamente delle proprie ricchezze e risorse naturali rimangono tuttora gli unici diritti riconosciuti ai popoli in accordi giuridici internazionali a raggio universale.

La Dichiarazione universale dei diritti dei popoli, proclamata ad Algeri il 4 luglio 1976, enuncia altri diritti inerenti ai popoli. Tale Dichiarazione, com'è noto, è espressione dell'impegno dell'associazionismo nongovernativo nel tutelare e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli ovunque nel mondo. Peraltro, essendo strumento di matrice non interstatuale, la Dichiarazione non vincola, da un punto di vista giuridico-formale, gli stati. Essa costituisce comunque il documento più esaustivo e completo in materia di diritti dei popoli e non le si può disconoscere una forte portata etico-politica ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Si ricorda, a titolo di esempio, il conflitto armato tra le Repubbliche Baltiche e il governo dell'Unione Sovietica e quello tra le Repubbliche di Slovenia e di Croazia e l'esercito federale della Jugoslavia-Serbia.

⁽²¹⁾ Gli articoli da 1 a 4 di tale strumento definiscono l'identità collettiva di un popolo, riconoscendo il diritto di ogni popolo all'esistenza (art. 1), al rispetto del principio della endogenità culturale (art. 2), a conservare il proprio territorio (art. 3), ad essere protetto da ogni forma di violenza e di genocidio (art. 4).

Quanto a procedure e strumenti di garanzia, la Dichiarazione si limita

L'articolo 5 stabilisce: «Ogni popolo ha il diritto imprescrittibile e inalienabile all'autodeterminazione. Esso decide il proprio statuto politico in piena libertà e senza alcuna ingerenza esterna». L'articolo 6 concerne il diritto dei popoli «di liberarsi da qualsiasi dominazione coloniale o straniera»; l'articolo 8 riguarda invece il diritto dei popoli ad un governo democratico che assicuri il rispetto dei diritti umani. Occorre qui rimarcare la difficoltà, per i popoli coloniali che si sono costituiti in stati indipendenti, di esercitare il loro diritto di autodeterminazione politica: tale diritto infatti fu fin dall'inizio calpestato e violato col diffondersi delle politiche rapinatorie del neocolonialismo. L'esercizio effettivo di tale diritto, d'altra parte, è stato, pur se in maniera diversa, ostacolato dalle due superpotenze anche in Europa, nei confronti dei paesi posti sotto le loro rispettive influenze.

I diritti economici dei popoli vengono enunciati negli articoli da 8 a 12 della Dichiarazione. Essi riguardano il controllo delle risorse naturali, la partecipazione al progresso scientifico una giusta remunerazione del lavoro, eque e paritarie condizioni negli scambi internazionali.

L'articolo 11 sancisce invece il più ampio diritto all'autodeterminazione economica, il diritto cioè di scegliere liberamente il sistema economico e i processi di sviluppo. L'attualità e l'importanza di questo diritto sono di tutta evidenza. La situazione di interdipendenza planetaria, dalla quale non si può più prescindere, e che purtroppo si traduce in forte dipendenza dei paesi del Sud del mondo nei confronti di quelli industrializzati del Nord (pensiamo alle dimensioni del debito dei paesi in via di sviluppo), e l'azione delle multinazionali economiche, contribuiscono in maniera determinante ad impedire nei paesi in via di sviluppo la piena realizzazione del diritto all'autodeterminazione economica.

I diritti alla endogeneità culturale, a parlare la propria lingua e a disporre delle proprie ricchezze artistiche, storiche e culturali vengono enunciati negli articoli 13, 14 e 15 della Carta di Algeri.

L'articolo 16 della Dichiarazione riconosce al popolo il diritto ad un ambiente sano.

La Dichiarazione, infine, prende in considerazione i diritti delle minoranze (articoli 19, 20, 21) cercando di far convivere il principio dell'integrità territoriale e dell'unità politica di uno stato con i diritti delle comunità umane che costituiscono all'interno dello stato medesimo una minoranza. Viene quindi sancito l'obbligo nei confronti di uno stato di rispettare l'identità, le tradizioni, la lingua delle minoranze, alle quali deve essere garantito il diritto di partecipare alla vita pubblica della nazione e di esercitare un controllo democratico sul potere centrale.

Per quanto riguarda le garanzie e le sanzioni (artt. 22 a 30), la Dichiarazione non va più in là della enunciazione di principi quali, tra gli altri, l'obbligo di riparare i pregiudizi arrecati da qualsiasi violazione dei diritti dei popoli, l'obbligo di restituire i profitti ottenuti dall'arricchimento realizzato a detrimento di un popolo, la non esigibilità degli obblighi finanziari esterni divenuti eccessivi e insopportabili per i popoli. In argomento, v. F. RIGAUX, *La Carta di Algeri*, cit.; E. JOUVE, *Le droit des peuples*, cit.; I. BROWNLIE, *The Rights of Peoples in Modern International Law*, in J. CRAWFORD, (ed.), *The Rights of Peoples*, cit., pp. 1-16.

a rinviare alle norme del diritto internazionale, astenendosi dal proporre la costituzione di nuovi, autonomi apparati di *enforcement* ⁽²²⁾.

Alcuni diritti dei popoli enunciati nella Dichiarazione di Algeri sono stati recepiti dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, entrata in vigore nel 1986 ⁽²³⁾. Siamo qui in presenza di un accordo giuridico a raggio regionale-continentale e pertanto le norme in esso contenute prevedono che ai diritti riconosciuti corrispondano altrettanti obblighi per gli stati. Così, insieme al diritto dei popoli all'autodeterminazione politica ed economica (art. 20) e al diritto dei popoli di disporre delle loro ricchezze e delle loro risorse naturali (art. 21) – già sanciti, peraltro sul piano universale, nei Patti internazionali sopra citati – troviamo statuiti all'interno di norme giuridiche, per la prima volta nella storia, il principio dell'egualianza di tutti i popoli (art. 19), il diritto dei popoli all'esistenza ⁽²⁴⁾ (art. 20), il diritto dei popoli «alla pace e alla sicurezza sia a livello nazionale sia a livello internazionale» (art. 23), il diritto allo sviluppo (art. 22), il diritto ad un ambiente sano (art. 24).

Alla luce di quanto finora velocemente esposto, viene spontaneo domandarsi *chi rappresenta i popoli come soggetti distinti dagli stati?* Possiamo senza esitazione affermare che, ai sensi del diritto internazionale vigente, i popoli hanno una loro soggettività, distinta da quella degli stati di appartenenza, fondata su propri originari interessi e diritti ⁽²⁵⁾.

Cerchiamo di individuare ora come tali interessi e diritti si articolano e come vengono tutelati in sede internazionale.

⁽²²⁾ V. F. RIGAU, *La Carta di Algeri, cit.*, p. 136 ss.

⁽²³⁾ M.L. BALANDA, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, in K. GINTHER and W.B. BENEDEK (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law*, Vienna, Springer Verlag, 1983, p. 134 ss.; W. BENEDEK, *Human Rights in a multi-cultural perspective: The African Charter and the human right to development*, in K. GINTHER, & W. BENEDEK (eds.), *op. cit.*, p. 147 ss.; P. KUNIG, *The role of «peoples» rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in K. GINTHER & W. BENEDEK (eds.), *op. cit.*

⁽²⁴⁾ Tale diritto era già stato sancito all'art.2 della Convenzione internazionale per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1948 e entrata in vigore il 12 gennaio 1951.

⁽²⁵⁾ Per una più ampia riflessione in materia, v. *Diritti dei popoli: Seminario di esperti UNESCO e Nota al rapporto UNESCO sui diritti dei popoli*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, p. 83 ss.

In punto di diritto, lo stato in quanto rappresentante legittimo del popolo, dovrebbe essere il soggetto principale di rappresentanza degli interessi popolari. Ma i suoi interessi, che in pratica si identificano con quelli dell'élite temporaneamente al potere, non sono solo diversi, ma si contrappongono talora a quelli del popolo.

Ci si domanda a questo punto: i popoli hanno loro proprie istituzioni diverse da quelle degli stati? Per rispondere al quesito, giova partire dai singoli diritti già codificati o di cui si chiede il riconoscimento giuridico internazionale.

Per l'esercizio del diritto all'autodeterminazione esterna, il riferimento naturale è ai cosiddetti movimenti di liberazione nazionale e ad altre strutture a questi assimilabili. Per il diritto all'esistenza e allo sviluppo, così come per i diritti culturali, il riferimento non può che essere a strutture rappresentative di strati ed interessi popolari quali i movimenti e le associazioni le cui funzioni sono riconducibili all'area della promozione umana.

Per individuare, dunque, chi aggrega gli interessi popolari e può farsene portatore in sede internazionale dobbiamo guardare a quella categoria di soggetti collettivi che si caratterizzano per il fatto di essere non-statali e di aggregare valori e interessi che sono transnazionali e popolari, anzi internazionali-popolari ⁽²⁶⁾.

Per quanto riguarda l'apparato internazionale di tutela dei diritti dei popoli, dobbiamo amaramente rilevare che, diversamente da quello – pur esiguo – allestito per la tutela dei diritti individuali, è ancora pressoché inesistente o, comunque, a livello di embrionalità.

Per risolvere il problema della dipendenza coloniale, le Nazioni Unite hanno creato il Comitato per la decolonizzazione le cui funzioni sono limitate, però, a tutelare il diritto all'autodeterminazione dei soli popoli coloniali o comunque non indipendenti ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ In argomento v., in particolare, A. PAPISCA, *op. cit.*, cap. III, IV e V; Idem, *Ordre de paix et démocratisation des institutions*, in AA.VV., *Droits des peuples, droits de l'homme. Paix et justice sociale internationale*, Paris, Editions du Centurion, 1984, pp. 136-163; J. GALTUNG, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, cit.; K.J. HOLSTI, *The dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen & Unwin, Inc., 1985.

⁽²⁷⁾ V., *The United Nations and Human Rights*, New York, Department of Public Information, United Nations, 1984, pp. 31-37.

Sempre nel sistema delle Nazioni Unite, i popoli trovano una qualche – per la verità molto blanda – tutela nel caso di «estese e flagranti» violazioni, ad opera dell'Assemblea generale e della Commissione dei diritti dell'uomo. Nella maggior parte dei casi i risultati sono però molto modesti e si traducono nell'approvazione di una qualche risoluzione (raccomandazione) di condanna nei confronti del governo oppressore.

Più attiva, anche perché più competente *ratione materiae*, è la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze. Si tratta di un organo istituito nel 1947 dalla Commissione dei diritti dell'uomo con il compito di sottoporre ad essa studi e raccomandazioni in materia di prevenzione di ogni forma di discriminazione e di tutela delle minoranze razziali, religiose e linguistiche. La Sottocommissione si compone, com'è noto, di esperti eletti a titolo personale e non in rappresentanza dei rispettivi governi nazionali di appartenenza. Tra i principali gruppi di lavoro di cui si avvale la Sottocommissione, si segnalano quello incaricato di trattare i problemi relativi alla protezione dei diritti umani delle popolazioni indigene, e quello che segue il problema della discriminazione nei riguardi delle popolazioni autoctone ⁽²⁸⁾.

Ancora nell'ambito delle Nazioni Unite, si segnala la procedura di tutela approntata dalla Convenzione internazionale contro il crimine di genocidio, che fundamentalmente tutela il diritto dei popoli all'esistenza ⁽²⁹⁾.

Non v'è dubbio che, per aversi un'efficace protezione dei diritti dei popoli, perlomeno di quelli sanciti nei trattati internazionali, senza ricorrere all'uso della violenza, è necessario disporre di apparati di tutela, del tipo di quelli creati, e periodicamente rafforzati, per i diritti individuali, in particolare per quelli civili e politici.

Una ipotesi proponibile nei casi che vengano coinvolti paesi che hanno ratificato il Protocollo facoltativo annesso al Patto sui diritti civili e politici, è quella secondo cui i popoli siano legittimati a presentare comunicazioni all'apposito Comitato delle Nazioni Unite in analogia con quanto previsto per gli individui. Insomma, comunicazione collettiva in presenza di

⁽²⁸⁾ Idem, p. 6 ss.

⁽²⁹⁾ V. A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Editori Laterza, 1988, p. 111 ss.

violazioni del diritto all'autodeterminazione in quanto diritto fondamentale dei popoli.

La realtà dimostra che laddove c'è violazione del diritto all'autodeterminazione – per esempio, nei territori palestinesi occupati, in Sud Africa, in Croazia nei territori abitati dai kurdi –, tutti gli altri diritti umani individuali e collettivi sono flagrantemente e estesamente violati: in questa ottica vanno lette le sempre più frequenti e perentorie risoluzioni degli organi delle Nazioni Unite, in particolare dell'Assemblea generale, della Commissione dei diritti dell'uomo e della Sottocommissione più volte ricordata.

Parlare di capacità di rendimento dell'attore internazionale popolo è possibile se ci riferiamo alle espressioni organizzate cui abbiamo in precedenza fatto riferimento. Quindi si tratta di analizzare sotto questo profilo i movimenti di liberazione nazionale e le OING. C'è da anticipare a questo riguardo che non è ancora sviluppata, all'interno della cultura politica delle OING, la consapevolezza di essere rappresentative di interessi che sono specifici dei popoli in quanto soggetti distinti dagli stati. Per questo tipo di consapevolezza bisogna limitarsi ai movimenti di liberazione nazionale e a qualche OING specializzata nella rappresentanza delle popolazioni autoctone.

4.4 *Minoranze e popolazioni autoctone*

Le minoranze sono, all'interno di una nazione o di uno stato, comunità umane che si caratterizzano per il fatto di avere una cultura, una lingua, una religione diversa da quelle dominanti. Nella corrente dottrina del diritto internazionale e nella prassi delle Nazioni Unite, le minoranze trovano più esplicito riconoscimento e quindi tutela di questi ultimi in norme che sono numerose e specifiche ⁽³⁰⁾. Per ragioni di spazio ci limitiamo a citare soltanto l'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la

⁽³⁰⁾ V. F. RIGAUX, *op. cit.*, pp. 120-129; J.A. SIGLER, *Minority Rights. A Comparative Analysis*, Westport, Greenwood Press, 1983; B. Whitaker (ed.), *Minorities. A question of Human Rights*, Oxford, Pergamon Press, 1984.

propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

La spiegazione di questa condizione «privilegiata» – si fa per dire – delle minoranze etniche, linguistiche e religiose sta nel fatto che, non essendo considerate come «popoli», non possono rivendicare il diritto all'autodeterminazione e quindi, quanto meno in punto di diritto, danno meno fastidio agli stati che non i popoli.

Ma domandiamoci: quante minoranze non sono forse popolo nel senso più stretto del termine?

Lo stesso quesito sorge con riferimento alle cosiddette popolazioni autoctone prese in considerazione quali comunità umane con una loro peculiare identità, dalla Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze ⁽³¹⁾.

Dal 1982, la Sottocommissione riconferma annualmente un gruppo di lavoro sulle popolazioni autoctone ⁽³²⁾. Nel corso della sessione del 1988, il gruppo ha preso in esame un progetto di Dichiarazione universale dei diritti delle popolazioni autoctone ⁽³³⁾. Nel documento si enunciano diritti civili, politici, economici, sociali e culturali: dal più generale diritto a godere effettivamente di tutti i diritti umani universalmente riconosciuti ai

⁽³¹⁾ Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1990/42, *Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur sa huitième session*, Rapporteur Mme Erica-Irene A. Daes.

⁽³²⁾ Il gruppo ha il duplice fine di: a) mantenere costante l'attenzione sulle attività di promozione e di protezione dei diritti delle popolazioni autoctone, attraverso un dettagliato esame dei documenti che vengono preparati in materia dal Segretario generale delle Nazioni Unite, dalle istituzioni specializzate, dalle organizzazioni intergovernative a raggio d'azione regionale-continentale, nonché dalle organizzazioni nongovernative con status consultivo presso il Consiglio economico e sociale. (Sulla base delle informazioni raccolte, il gruppo di lavoro presenta periodicamente un dettagliato rapporto alla Sottocommissione); b) esaminare l'evoluzione delle norme relative ai diritti delle popolazioni autoctone, alla luce delle loro affinità, differenze e aspirazioni.

Un dato particolarmente significativo riguarda l'elevata partecipazione alla sessione 1988 del gruppo di lavoro: circa 380 persone, in rappresentanza di 34 stati, di un movimento di liberazione nazionale, dell'Organizzazione internazionale del lavoro, di 10 organizzazioni di popolazioni autoctone, di 32 altre organizzazioni nongovernative, nonché una trentina di esperti ed osservatori.

⁽³³⁾ Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1988/25. Per un commento di tale Dichiarazione v. M. MASCIA, *La lunga strada dei diritti dei popoli*, in AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, Cedam, 1989, pp. 120-137.

diritti di eguaglianza, da quello di essere protette contro l'etnocidio a quello del rispetto della endogeneità culturale, ai diritti di proprietà effettiva sulle terre che tradizionalmente le popolazioni autoctone occupano e sulle risorse naturali, di conservare le strutture economiche e i modi di vita tradizionali, di elaborare e realizzare i programmi di politica sanitaria nonché tutti gli altri programmi sociali ed economici, di partecipare pienamente alla vita politica, economica e sociale del loro stato ⁽³⁴⁾.

Nel progetto di Dichiarazione manca il riconoscimento esplicito del diritto delle popolazioni autoctone all'autodeterminazione, quale si ritrova enunciato, con l'autorità della norma del diritto positivo, all'interno dell'identico articolo 1 dei due Patti internazionali sui diritti umani più volte citati.

Il significato di questa scelta, tenuto conto della filosofia conservatrice degli stati sovrani, risiede nel fatto che non si intende riconoscere a tali popolazioni l'identità e lo status di popolo, per le ovvie dirompenti implicazioni che ne risulterebbero.

Il progetto di Dichiarazione, pur contenendo un lungo e preciso elenco di diritti, deve pertanto essere visto come un modo elegante per mettere a tacere (fino a quando?) una sempre più forte e diffusa domanda politica di autodeterminazione.

È ben vero, come prima ricordato, che l'articolo 1 di tale progetto

⁽³⁴⁾ Altri diritti enunciati sono: manifestare le proprie convinzioni religiose attraverso l'insegnamento, la pratica e l'osservazione dei riti, conservare e utilizzare la propria lingua, ricevere una informazione e una educazione interculturali che riconoscono la dignità e la diversità delle culture delle popolazioni autoctone, essere indennizzate equamente della terra e del suolo confiscato senza la loro autorizzazione, riconoscere e rispettare le leggi e i consumi autoctoni, partecipare pienamente al processo decisionale statale con riferimento a tutte le questioni nazionali e internazionali suscettibili di modificare la loro vita e il loro destino, godere dell'autonomia nei settori dell'educazione, dell'informazione, della cultura, della religione, della salute, della abitazione, della protezione sociale, delle attività economiche, dell'amministrazione della terra e delle risorse, dell'ambiente, determinare la responsabilità degli individui nei confronti della loro comunità nel rispetto dei diritti umani universalmente riconosciuti.

L'ultima parte della Dichiarazione prevede l'attivazione di procedure mutualmente accettabili (negoziati, mediazioni, tribunali nazionali, strutture internazionali preposte alla tutela dei diritti umani) per risolvere senza ritardi i conflitti o le differenze tra gli stati e le popolazioni autoctone, gruppi autoctoni o individui.

riconosce alle popolazioni autoctone «il diritto di godere pienamente e effettivamente di tutti i diritti fondamentali e di tutte le libertà» nonché il diritto «al rispetto dei correlati obblighi che sono universalmente riconosciuti nella Carta delle Nazioni Unite e negli strumenti internazionali relativi ai diritti umani in vigore». Appunto in questi strumenti è riconosciuto il diritto all'autodeterminazione in quanto diritto dei «popoli», ma non, esplicitamente, delle popolazioni autoctone. Se ci si chiede se queste siano effettivamente assimilabili a «popolo», la risposta del progetto di Dichiarazione è certamente negativa, anche se in esso il richiamo del divieto di genocidio e l'enunciazione di diritti economici paiono evocare, quale soggetto titolare, la figura del popolo, piuttosto che quella di minoranza. In realtà, soprattutto le enunciazioni relative ai diritti politici – per es., l'articolo 21: «Diritto di partecipare pienamente alla vita politica, economica e sociale del loro stato e di vedere le loro particolari caratteristiche debitamente riflesse nel sistema giuridico e nelle istituzioni politiche e soprattutto il diritto in base al quale siano debitamente riconosciute e rispettate le leggi e i costumi autoctoni» –, precludendo in maniera palese l'autodeterminazione, in particolare quella esterna, ed escludono l'assimilazione delle popolazioni autoctone ai popoli.

L'intento del progetto è chiaramente quello di ricondurre le popolazioni autoctone alla zona grigia di soggettualità denominata «minoranze etniche, religiose o linguistiche» anche se, in virtù appunto di una solenne Dichiarazione universale che direttamente le riguarderà, possiamo considerare tali popolazioni, anche formalmente, come «minoranze qualificate» o minoranze con più alto tasso di garanzia politica internazionale.

Una innovazione rispetto alla preesistente normativa concernente le minoranze (in particolare art. 27 del Patto sui diritti civili e politici, prima citato) risiede nel fatto che la Dichiarazione enuncia diritti della popolazione autoctona in quanto ente collettivo e non diritti individuali degli «appartenenti» ad una minoranza.

Siamo in presenza di elementi che possono essere utilmente adoperati per sviluppare una cultura e una politica di liberazione e di promozione umana a favore di comunità marginalizzate dagli stati e dalle società cosiddette «civili».

Al di là dei suoi limiti – reticenze ed ambiguità –, il progetto di Dichiarazione senza alcun dubbio internazionalizza definitivamente il problema dello status civile, politico, culturale ed economico delle popola-

zioni autoctone: questo intento è significato in particolare dalla partecipazione varia e numerosa di OING e di organizzazioni rappresentative di popolazioni autoctone alla elaborazione del progetto.

4.5 *Individui*

L'attenzione della scienza politica internazionale si appunta sugli individui considerati come centri autonomi di potere politico in quanto titolari di importanti risorse personali (carisma, cultura, ecc.). Si tratta evidentemente di leaders, innanzitutto politici, che assumono notorietà e rilievo internazionale svolgendo proprie «politiche estere» in maniera completamente indipendente dagli stati di appartenenza. Questi individui non possono essere ricondotti alla categoria concettuale della «classe politica internazionale», cui invece si riconducono i rappresentanti dei governi e gli alti funzionari degli organismi intergovernativi. Per esempio, appartengono alla leadership politica internazionale, in quanto centri autonomi di potere politico, personalità come Carter, Dom Helder Camara, Mandela, Gorbaciov; appartengono alla classe politica internazionale del sistema interstatale personalità come Butros Ghali, Walesa, Kohl, Delors, ecc.

Oggi, il nuovo diritto internazionale dei diritti umani riconosce implicitamente la soggettività internazionale di tutti gli individui, in quanto persone umane titolari dei medesimi diritti formalmente sanciti in sede internazionale. Questa titolarità configura l'istituto della «cittadinanza planetaria», la quale legittima all'esercizio di ruoli politici che sono strettamente collegati alla realizzazione dei diritti umani in qualsiasi parte e a qualsiasi livello dello spazio geopolitico mondiale. Una articolazione di questa cittadinanza è il diritto di fare comunicazioni individuali, a tutela di diritti umani di cui si alleghi la violazione, presso i pertinenti comitati delle Nazioni Unite. Per i cittadini degli stati membri del Consiglio d'Europa, come noto, tale diritto di «comunicazione» si traduce in diritto di «ricorso giudiziario» presso la Commissione europea dei diritti dell'uomo e, tramite questa, presso la Corte europea dei diritti dell'uomo. Può considerarsi una articolazione dello statuto di cittadinanza planetaria il fatto che gli individui partecipano al funzionamento delle OING.

Tutta la cultura che si va sviluppando attorno alla codificazione internazionale dei diritti umani porta, come ho già anticipato, a rendere

sempre più importante il ruolo politico dell'individuo addirittura quale soggetto titolare di un diritto di iniziativa legislativa e politica per la promozione dei diritti umani al di là delle frontiere⁽³⁵⁾. Per l'esercizio di questo diritto e prima ancora per il suo definitivo formale riconoscimento, l'individuo è legittimato a realizzare ruoli che sono propriamente politici. Un ruolo politico internazionale degli individui, che possiamo ormai definire tipico, è quello elettorale dei cittadini dei paesi membri della Comunità europea per l'elezione del Parlamento europeo.

Così come all'interno dei sistemi politici nazionali, anche nel sistema delle relazioni internazionali la politicità degli individui si esercita fondamentalmente mediante strutture associative e movimenti collettivi.

La politicità internazionale degli individui, innanzitutto come fatto di consapevolezza della cittadinanza planetaria, è destinata a svilupparsi in stretta correlazione con il diffondersi dei programmi di educazione civica a vocazione internazionale in sede scolastica e extrascolastica, sulla base della Raccomandazione dell'UNESCO del 1974 sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali⁽³⁶⁾. Questo tipo di coscientizzazione, all'interno di più ampi processi di socializzazione, è naturalmente destinato a rafforzare la cultura politica del transnazionalismo e quindi a incidere in via diretta sul comportamento sia degli stati sia delle istituzioni internazionali ufficiali.

5. Area della soggettualità mista

Nel sistema internazionale contemporaneo vi sono attori vecchi e nuovi che non possiamo ricomprendere nelle due precedenti aree di soggettività in quanto presentano caratteri che appartengono ad entrambe

⁽³⁵⁾ Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, *Rapport du groupe de travail chargé d'examiner le projet de déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, des groupes et des organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus*, Doc. E/CN.4/1991/57, 4 marzo 1991.

⁽³⁶⁾ Per il testo della Raccomandazione v. «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 2, 1988, p. 141 ss.

le aree. Non è il caso di parlare di ambiguità né di eclettismo o sincretismo, né di categoria residuale. Per un particolare tipo di attori appartenenti a quest'area, i movimenti di liberazione nazionale, possiamo più correttamente parlare di identità provvisoria o propedeutica a quella che sarà l'identità definitiva, lo stato indipendente.

5.1 *Chiesa cattolica*

La Chiesa cattolica è da sempre considerata soggetto sia di diritto internazionale sia di politica internazionale. La letteratura sugli aspetti giuridici è sterminata. Molto più esigua, quella sugli aspetti politologici⁽³⁷⁾. Ai fini del presente lavoro, la Chiesa cattolica interessa sotto il duplice profilo della peculiarità strutturale e della funzionalità/disfunzionalità rispetto a un progetto di trasformazione strutturale del sistema politico internazionale. La struttura portante della Chiesa cattolica è senz'altro di tipo transnazionale, nel senso che a farne l'essenza non è l'elemento della territorialità bensì quello della funzionalità articolata sul territorio di tutti i paesi del mondo. L'universalità non è soltanto una categoria valoriale per la Chiesa cattolica, ma anche una dimensione organizzativa.

L'organizzazione transnazionale ecclesiastica si ispira al principio di autorità gerarchica e quindi presenta omologie con la struttura governativa degli stati.

I principali attributi di posizione della Chiesa cattolica sono il numero dei fedeli, il grado di identificazione politica di questi, il patrimonio magisteriale, la capillarità organizzativa, il frequente carisma della leadership sia di vertice sia di base.

L'attuale ruolo della Chiesa nel sistema internazionale è definibile come associocratico in considerazione del fatto che esso si basa su valori e su mezzi di persuasione-coercizione che possiamo ricondurre con liguaggio moderno alla cultura della nonviolenza.

Dopo il Concilio Vaticano II, ha preso avvio una profonda revisione culturale in nome di valori riconducibili all'etica maritainiana dell'umanesi-

⁽³⁷⁾ V., in particolare, I. VALLIER, *The Roman Catholic Church: A Transnational Actor*, in J. NYE e R.O. KEOHANE (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, cit., pp. 129-152.

mo integrale, con la valorizzazione delle istanze personaliste e comunitarie di base rispetto alle strutture di autorità. La comunità umana ecclesiale è il «popolo di Dio», in quanto popolo ecumenico e quindi, per definizione, transnazionale. In questa nuova fase culturale, la dimensione della transnazionalità pare orientarsi a prevalere su quella della governatività di tipo statale. Questa tendenza è incoraggiata dalla attenzione e dal dibattito sui diritti umani in corso all'interno della Chiesa cattolica, sulla base di chiari segnali che provengono contemporaneamente dal Sommo Pontefice e da movimenti ecclesiali di base⁽³⁸⁾. Si avanza anche l'ipotesi che la stessa personalità giuridica internazionale della Chiesa cattolica possa essere ricostruita partendo dai diritti umani dei singoli credenti e dal diritto all'autodeterminazione della collettività dei credenti in quanto «popolo di Dio». Questa prospettiva è intesa come il superamento della tradizionale cultura di omologazione dell'organizzazione ecclesiastica all'organizzazione statale⁽³⁹⁾.

I membri della Chiesa cattolica si ritrovano in quanto tali organizzati anche all'interno di vere e proprie OING, le cosiddette organizzazioni internazionali cattoliche (OIC) – per esempio, Bureau International Catholique de l'Enfance, Pax Romana MIEC (Mouvement International des Etudiants Catholiques), Union Mondiale des Organisations Féminines Catholiques, Pax Christi –, coordinate fra loro da una apposita conferenza di OIC, e da centri di collegamento presso il Consiglio d'Europa, l'UNESCO, la FAO, l'ECOSOC, la Comunità europea⁽⁴⁰⁾. Queste OIC

⁽³⁸⁾ Per una ricostruzione della personalità giuridica internazionale della Chiesa cattolica partendo dai diritti umani, v. A. PAPISCA, *L'impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani: fonti normative, contenuti e strumenti*, in R. FABRIS e A. PAPISCA, *Pace e diritti umani*, Padova, Gregoriana ed., 1989, pp. 11-70. Più in generale v. R. FABRIS, *Missione della Chiesa e diritti umani*, in R. FABRIS e A. PAPISCA, *cit.*, pp. 71-93; J.M. AUBERT, *Diritti umani e liberazione evangelica*, Brescia, Queriniana, 1989. V. anche le seguenti pubblicazioni della Pontificia Commissione Iustitia et Pax: *La Chiesa e i diritti dell'uomo*, Città del Vaticano, 1974; *La persona umana e le istituzioni sociali*, a cura di R. Heckel, Città del Vaticano, 1980; *La persona, la nazione, lo stato*, a cura di W. Murphy, Città del Vaticano, 1981; *I diritti dell'uomo*, a cura di G. Filibeck, Città del Vaticano, 1984.

⁽³⁹⁾ V. A. PAPISCA, *op. cit.*, p. 62 ss.

⁽⁴⁰⁾ V. A. PAPISCA, *Le organizzazioni internazionali cattoliche nel passaggio dal vecchio al nuovo ordine internazionale*, in AA.Vv., *Genesis della coscienza internazionalista nei cattolici fra '800 e '900*, Padova, Gregoriana editrice, 1983, pp. 331-381; A. MATTIAZZO, *Le internazionali cattoliche: origini e programmi*, *ibidem*, pp. 59-168.

sono a loro volta inserite, anche organicamente, nel più ampio mondo delle OING e nei networks presso le OIG.

Nell'attuale fase storica, la capacità di rendimento della Chiesa cattolica è sollecitata a svilupparsi in presenza di una circostanza che le è favorevole: il costante riferimento al mondo dei valori da parte degli attori statuali, interstatuali, transnazionali, per la costruzione di un ordine internazionale a misura d'uomo. Significativa al riguardo, l'attenzione della chiesa e dei movimenti ecclesiali di base alle istanze di pace, sviluppo, diritti umani e salvaguardia del creato ⁽⁴¹⁾.

La condizione di interdipendenza planetaria rafforza la struttura e il ruolo della Chiesa. È importante notare che il magistero pontificio ha fatto dell'interdipendenza planetaria oggetto di analisi puntuale ⁽⁴²⁾, il cui risultato è stata la proposta di un'etica dell'interdipendenza che si fonda sul valore della giustizia sociale e si presta ad essere usata come antidoto alla cultura della «strategia» dell'interdipendenza di ispirazione imperialistica ⁽⁴³⁾.

La propensione della Chiesa cattolica a coesistere con gli altri soggetti delle relazioni internazionali e quindi ad accettare il valore del pluralismo può essere, molto sinteticamente, così riassunta: persiste il rapporto «diplomatico» con gli stati – anzi si estende sotto l'attuale pontificato –, c'è interesse e appoggio dichiarato nei confronti delle OIG, c'è apertura e appoggio nei confronti delle OING, c'è apertura nei confronti delle altre confessioni religiose partendo non dal dato teologico ma da valori e da obiettivi universali come la pace e la salvaguardia del creato ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴¹⁾ Cfr. Documento finale dell'Assemblea ecumenica europea «Pace e giustizia», svoltasi a Basilea dal 15 al 21 maggio 1989, pubblicato in A. FILIPPI (a cura di), *Basilea: giustizia e pace*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 1989 pp. 167-215; Documento finale dell'Assemblea ecumenica mondiale «Pace, giustizia e salvaguardia del creato», svoltasi a Seul dal 5 al 12 marzo 1990, pubblicato dal Centro interconfessionale per la pace, Roma, 1990.

⁽⁴²⁾ Cfr. L'enciclica *Sollicitudo Rei Socialis* di Giovanni Paolo II, pubb. dalle Edizioni Paoline, Milano, 1988, pp. 30 e 50 ss.

⁽⁴³⁾ V. A. PAPISCA, *Pace e ordine internazionale*, in F. CASAVOLA e G. SALVATORI (eds.), *La politica «educata». Per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, Editrice A.V.E., p. 233; Idem, *La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico*, in G. Pasquino (ed.), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, Liguori editore, 1981, p. 90 ss.

⁽⁴⁴⁾ V. nota 41.

Può ipotizzarsi che, estendendosi la cultura dei diritti umani e intensificandosi il dialogo e la collaborazione con le OING e le altre confessioni religiose per la realizzazione di programmi comuni, si accentui la parte transnazionale dell'identità della Chiesa cattolica. Questo, tuttavia, non porta a prevedere che la Chiesa cattolica accetti anche formalmente di far parte della famiglia delle OING attraverso la pratica dello status consultivo presso le OIG, come è invece per il Consiglio ecumenico delle Chiese.

5.2 *Movimenti di liberazione nazionale*

Questi attori sono definibili come strutture organizzate allo scopo di realizzare quegli obiettivi che sono propri dell'autodeterminazione dei popoli nella duplice accezione interna e esterna: indipendenza politica di una popolazione su un determinato territorio (es.: palestinesi, kurdi, tibetani, croati, irlandesi) e libera scelta del regime politico ed economico all'interno di una forma di indipendenza politica preesistente (es.: Sud Africa, Guatemala).

Il riferimento alla dimensione territoriale e alla statualità, da acquisire o preesistente, è elemento essenziale per l'identificazione di questa categoria di soggetti collettivi. Il rilievo politico e internazionale di questi attori è attestato da una prassi in corso.

L'Organizzazione per la liberazione della Palestina è riconosciuta con status di osservatore – con la denominazione di «Palestina»⁽⁴⁵⁾ – dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Esistono OING che hanno lo scopo di promuovere il diritto all'autodeterminazione dei popoli e che intrattengono rapporti diretti con i movimenti di liberazione: per es., la Lega internazionale per i diritti e la liberazione dei popoli, il Tribunale permanente dei popoli, l'Associazione italiana per la pace⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁵⁾ Il 15 dicembre 1988, con Risoluzione 43/177, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso che venga usata nel sistema dell'ONU la denominazione «Palestina» invece di «OLP», senza pregiudizio dello statuto e delle funzioni di osservatore dell'OLP.

⁽⁴⁶⁾ Con queste ed altre associazioni il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli ha organizzato presso l'Università di Padova, nel marzo 1989, un Convegno di studi sul tema: «Autodeterminazione dei popoli e nuovo ordine internazionale democratico». Il problema del rapporto tra ONG e movimenti di liberazione

Tra gli attributi di posizione dei Movimenti di liberazione nazionale sono l'estensione del territorio controllato, il grado di identificazione politica e appoggio della popolazione, la qualità della leadership, i riconoscimenti ufficiali, l'appoggio dell'opinione pubblica internazionale, ecc.

Il movimento di liberazione nazionale è un attore internazionale a identità mista: la struttura originaria è quella di un soggetto collettivo nonstatale, destinato però – specie nell'ipotesi di autodeterminazione esterna – a trasformarsi in attore di tipo statale. L'esito finale di un processo di autodeterminazione è la creazione di un nuovo stato o la «liberazione» di un preesistente stato.

Sicuramente i movimenti di liberazione nazionale dimostrano un'alta propensione a coesistere con altre categorie di attori internazionali e in particolare gli stati, le OIG, le OING, la Chiesa cattolica.

Considerata la condizione di interdipendenza planetaria, viene spontaneo chiedersi se un aumento di statualità nel mondo sia la risposta per la gestione dell'interdipendenza medesima. Il quesito diventa ancora più lecito, se si considera che la statualità è associata alla sicurezza nazionale e alla difesa armata. Ci si chiede se i movimenti di liberazione siano propensi a considerare l'ipotesi di una *statualità non armata* e quindi a superare i tradizionali principi statualistici che la sottendono.

Non è qui la sede per dare una risposta articolata. Una delle ipotesi che si avanza è che i diritti dei popoli debbano prevalere sui diritti degli stati, a condizione che le nuove indipendenze politiche siano non-armate e che quindi per la loro sicurezza si proceda senza indugio alla creazione di un governo mondiale democratico ⁽⁴⁷⁾.

5.3 Interregioni

Mi soffermerò più a lungo su una categoria di attori completamente

nazionale e quello della individuazione di azioni congiunte per la costruzione di un nuovo ordine internazionale sono stati oggetto di un apposito gruppo di lavoro. I documenti preparatori del Convegno e le conclusioni dei gruppi di lavoro sono pubblicati in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 1, 1989, pp.167-177.

⁽⁴⁷⁾ V., in argomento, l'editoriale *Il mondo casa comune*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989; v. anche, nello stesso numero di Rivista, A. PAFISCA, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, pp. 57-67.

nuovi, i quali se da un lato ripetono i caratteri della governatività e della territorialità propri degli stati, dall'altro presentano aspetti di originalità perché superano la dimensione della «frontiera» e sono costitutivamente privi dell'attributo della coercitività militare.

Per una definizione, rinvio al pertinente paragrafo del capitolo 2. La compatibilità di questi attori con la struttura statocentrica del sistema internazionale è evidentemente molto problematica. Ne è indicatore significativo l'atteggiamento che il governo dello stato italiano ha assunto nei confronti delle comunità di lavoro transalpine di cui fanno parte regioni italiane. Accennerò in particolare alle vicende della Comunità di lavoro delle Alpi Orientali, Alpe Adria.

Come noto, questa Comunità è stata costituita nel 1978 per iniziativa delle Regioni italiane Friuli-Venezia Giulia e Veneto, dei Länder austriaci Carinzia, Austria Superiore, Stiria e Salisburgo, delle Repubbliche iugoslave di Croazia e Slovenia e del Libero Stato della Baviera. Successivamente sono entrate a far parte della Comunità la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e la Lombardia per l'Italia, il Burgenland per l'Austria, le Province Győr-Sopron, Vas, Zala, Somogy e Baranya per l'Ungheria, il Canton Ticino per la Svizzera.

L'elemento che contraddistingueva all'origine la Comunità Alpe Adria dalle altre Comunità dell'arco alpino e che ne rileva l'alto grado di politicità è dato dal fatto che le Regioni, Länder e Repubbliche che vi aderiscono appartenevano a stati aventi una diversa collocazione nell'ambito delle alleanze internazionali militari ed economiche (dalla Nato al Patto di Varsavia, al Movimento dei Non Allineati, alla CEE) o che ne erano e ne sono del tutto fuori (Austria e Svizzera) ⁽⁴⁸⁾.

Le attività realizzate dalla Comunità Alpe Adria indicano con chiarezza il carattere prevalentemente «informativo e tecnico» della cooperazione interregionale. La stessa denominazione formale «Comunità di lavoro» attesta del basso profilo istituzionale che si è voluto dare all'origine alle strutture interregionali, a scopo prudenziale per non intaccare la competenza esclusiva degli stati in materia di relazioni internazionali. Ma anche per

⁽⁴⁸⁾ Per una più ampia descrizione dell'articolazione istituzionale di Alpe Adria, mi permetto di rinviare al mio lavoro *Alpe Adria, interregione nel cuore dell'Europa*, in AA.VV., *Il Nord-Est: diversità e convergenze*, Vicenza, ed. del Rezzara, 1990.

gli organismi interregionali opera evidentemente il meccanismo previsto dalla teoria degli *implied powers*.

È così che il ruolo internazionale delle regioni trova forme di riconoscimento, per quanto incomplete, all'interno di norme giuridiche internazionali.

C'è analogia e potenziale sinergismo tra quello che possiamo chiamare il nuovo diritto internazionale convenzionale delle collettività e autorità territoriali e il nuovo diritto internazionale dei diritti umani. Entrambi, riconoscendo le esigenze e il ruolo di entità diverse dagli stati, sanciscono il principio della diversificazione e della pluralità dei soggetti attivi sul piano delle relazioni internazionali, facendo discendere effetti di contenimento legale delle sovranità statuali.

Antesignana dei trattati «di copertura» delle attività internazionali degli enti territoriali frontaliери deve considerarsi la Convenzione del 26 maggio 1977, promossa dal Consiglio Nordico e ratificata da Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia, la quale ha per oggetto appunto la cooperazione transfrontaliera tra autorità locali.

Lo strumento giuridico più organico e avanzato in materia è la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali. Nel Preambolo si riconosce la «partecipazione delle collettività o autorità territoriali come necessaria a realizzare una unione più stretta tra i membri del Consiglio d'Europa». L'articolo 1 sancisce l'impegno di ciascuno stato «a facilitare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla propria giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza delle altre parti contraenti». A tali fine, lo stato «si sforzerà di promuovere la conclusione degli accordi e *arrangements* che si riveleranno necessari a questo fine, nel rispetto delle disposizioni costituzionali proprie di ogni Parte». Alla Convenzione sono allegati schemi di accordi interstatali e schemi di intese tra autorità territoriali. Tra i secondi si segnala in particolare lo schema 2.1 per la creazione di un «Gruppo di concertazione tra autorità locali», che sembra fatto su misura per gli organismi interregionali spontaneamente formati.

Lo scopo della Convenzione è evidentemente quello di abilitare in via formale le regioni a cooperare direttamente fra di esse, senza che vi sia la necessità, in via preliminare, di accordi interstatali di copertura: la stipulazione di questi, come chiaramente si evince dal parag.2 dell'art.3,

non costituisce un obbligo, ma è lasciata alla discrezionalità degli stati. Nel sottoscrivere la Convenzione, taluni governi hanno tuttavia apposto riserve a garanzia della propria sovranità. È il caso dell'Italia che, nella legge di esecuzione, stabilisce che la conclusione di accordi o intese da parte degli enti territoriali «è subordinata alla previa stipulazione da parte dello stato di accordi bilaterali con gli stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi o intese» (art.3,1). È ulteriormente significativo che le intese transfrontaliere debbano avvenire «previa intesa col governo che può all'uopo delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato» (art.5).

La discrezionalità, di cui prima si diceva, diventa per l'Italia obbligatorietà, anzi pregiudizialità.

Nella dichiarazione che accompagna la firma di tale Convenzione, il governo italiano precisa inoltre che le entità che, secondo il nostro ordinamento, possono concludere gli accordi e gli *arrangements* previsti dalla Convenzione sono: «le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali di servizi e opere, situate nel raggio di 25 Km dal confine ⁽⁴⁹⁾».

Queste riserve vanno contro lo spirito – e la stessa lettera – della Convenzione e non sono certo in sintonia con i principi che informano il sistema dell'autonomia regionale legittimato dalla Costituzione italiana.

Non v'è dubbio che questo comportamento mira ad «ingabbiare» la norma internazionale la quale generosamente «promuove» la causa regionalista.

La Carta dell'autonomia locale, elaborata nel quadro del Consiglio d'Europa e aperta alla firma degli stati membri nell'ottobre 1985, legittima ulteriormente l'attività transfrontaliera delle collettività locali. Queste, ai sensi dell'articolo 9, «sono abilitate ad associarsi con le collettività di altri paesi, come previsto soprattutto dalla Convenzione-quadro europea».

Nell'ambito della Comunità europea, ove l'approccio al regionalismo stenta a uscire da un'ottica che è più statocentrica che comunitaria, si segnala in specie il Regolamento n.1787/84 del 19 giugno 1984, il cui articolo 1 dispone che «Gli stati membri interessati cercheranno di assicurare, nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, un coordinamento

⁽⁴⁹⁾ Conseil de l'Europe JUR/Tr. n. 106 Décl/Italie.

transfrontaliero dello sviluppo regionale con i mezzi e ai livelli che ritengono di comune accordo adeguati e, in tale contesto, cercheranno di favorire la cooperazione fra le istanze regionali e locali interessate». Benché le indicazioni «promozionali» del Regolamento non abbiano recepito le iniziali proposte del Parlamento europeo intese a legittimare direttamente, appunto con regolamento comunitario, la costituzione di «euroconsorzi» transfrontalieri, «nulla impedisce che gli enti locali interessati, avvalendosi degli strumenti predisposti dalla Convenzione quadro europea, possano ugualmente organizzarsi nell'ambito transnazionale in appositi 'gruppi di concertazione' suscettibili di gestire, per quanto di loro competenza, i programmi di sviluppo regionale»⁽⁵⁰⁾.

Circa il comportamento «ingabbiante» degli stati – di taluni in particolare, come Francia e Italia – dentro e fuori le organizzazioni internazionali, condivido le decise e inoppugnabili considerazioni di Condorelli e Salerno, i quali affermano che c'è un vero e proprio «blocco» per ogni iniziativa transfrontaliera delle regioni che non sia preceduta da un accordo internazionale di «copertura», con ciò penalizzando le regioni frontaliere rispetto alle altre. Essi affermano che «tutta questa complessa ingabbiatura normativa mostra senza dubbio quanto sia avvertita dagli stati l'esigenza di dominare la dinamica sociale, costringendola sotto il proprio controllo al fine di darle coerenza e compattezza, nel quadro di una unitaria politica nazionale di relazione internazionale. Insomma, si fanno qui luce le preoccupazioni rivolte a salvare il salvabile del modello statocentrico, canalizzando al massimo le potenzialità (eversive rispetto a quel modello) insite nella "vocazione internazionale" delle entità territoriali regionali e locali»⁽⁵¹⁾.

La strategia dell'ingabbiatura, ovvero il ricorrente nazionalismo centralista di taluni stati, si rivela veramente fine a se stessa alla luce della duplice realtà che stiamo vivendo: a) quella di un processo di integrazione sopranazionale ormai irreversibile proprio nello spazio in cui il ruolo internazionale delle regioni e delle interregioni è più immediatamente

⁽⁵⁰⁾ Questa è la tesi, senz'altro condivisibile, di L. CONDORELLI e F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale e europeo*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 2, 1986, p. 415.

⁽⁵¹⁾ V. L. CONDORELLI e F. SALERNO, *op. cit.*, p. 401.

funzionale, anzi propulsivo rispetto a tale processo; b) quella di un pianeta che si caratterizza per l'accentuata complessità dei rapporti politici ed economici internazionali, ciò che dovrebbe stimolare la progettualità innovativa degli stati e farli desistere da controlli e frenature «in casa propria» che alla fine non possono non essere autolesivi.

La capacità di rendimento di questi attori è ancora relativamente bassa se da essi ci si attende l'emanazione di decisioni vincolanti. Un rendimento comunque c'è sotto altri profili. Alpe Adria ha innescato un processo di comunicazione intensiva tra le istituzioni di governo regionale, in vista anche della standardizzazione del linguaggio relativamente a taluni settori della cooperazione (per es., in materia di pianificazione territoriale).

Il «rendimento» di Alpe Adria può essere accertato con riferimento sia alla produzione dei propri organi istituzionali (cioè la Conferenza dei Presidenti e le sei Commissioni di lavoro permanenti), sia agli effetti indotti dall'esistenza della Comunità. Sotto il primo profilo, rileva l'opera di armonizzazione dei vari ordinamenti regionali in taluni settori di grande importanza tra cui si segnalano quelli relativi alla pianificazione territoriale, alla tutela dell'ambiente, allo smaltimento dei rifiuti industriali e civili, alla sanità, alla politica agraria, alla formazione professionale. Avuto riguardo agli effetti indotti, si registra l'attivazione di una miriade di entità associative e di istituzioni (per es., università, banche, camere di commercio, sindacati, persino diocesi) per dare struttura permanente alla cooperazione – che chiameremo transregionale – nei più svariati campi.

Tendenzialmente, l'Alpe Adria è un sistema di integrazione. Il fatto che formalmente la Comunità si strutturi in senso verticistico non ha impedito l'attivazione delle componenti popolari, le quali cominciano a porre il problema della partecipazione politica al funzionamento della Comunità⁽⁵²⁾. Di

⁽⁵²⁾ A questa domanda di partecipazione, la Comunità ha dato una prima risposta positiva, contenuta nella delibera n. 1 del 28 ottobre 1982, adottata dall'Assemblea plenaria dei Presidenti, dove si afferma, tra l'altro, che «l'aver progressivamente esteso agli enti ed organismi nongovernativi lo spirito e le forme della collaborazione di Alpe Adria rappresenti una valida politica di coinvolgimento dei reali interlocutori dei problemi affrontati dalla Comunità». Si sottolinea altresì «il rilievo che a questo fine assumono le iniziative di confronto tra le organizzazioni sindacali e le forze politiche di alcune Regioni di Alpe Adria nella prospettiva di una maggiore partecipazione democratica alla cooperazione tra i governi regionali».

questa domanda si sono fatti portavoce anche i Presidenti delle Assemblee e dei Consigli elettivi di Länder, Regioni e Repubbliche nelle peraltro ancor rare occasioni in cui si sono incontrati ⁽⁵³⁾.

Gli attori di carattere interregionale hanno una naturale capacità di adattamento, tenuto conto anche del fatto che nascono con la consapevolezza di dover superare condizionamenti e riserve dei rispettivi stati di appartenenza.

Il fatto che nell'ultimo decennio le Comunità di lavoro siano aumentate di numero, attesta chiaramente che le Comunità medesime rispondono ad una esigenza reale della vita di relazione internazionale.

Le Comunità di lavoro hanno una spiccata propensione a coesistere con altre categorie di attori internazionali, in particolare con le organizzazioni intergovernative (Consiglio d'Europa più che Comunità europea) e con organismi di natura transnazionale. Con gli stati la coesistenza è, evidentemente, obbligata.

In prospettiva, si può ipotizzare che questi attori interregionali siano percorsi al loro interno da processi di sviluppo politico, nel senso che avverrà una differenziazione delle strutture per meglio rispondere alla divisione del lavoro politico tra gli organi delle Comunità e le istituzioni delle singole unità-membri e, nel sistema della politica internazionale, eserciteranno un ruolo significativo per la ristrutturazione dello spazio geopolitico. In particolare in Europa, si può ipotizzare che Comunità di lavoro come Alpe Adria si creino anche nella sub-regione orientale e tutte contribuiscano a dare articolazione funzionale e contenuti al processo di costruzione della Casa comune europea.

In questa prospettiva di aumento del tasso di politicità per il mutamento strutturale, è altresì ipotizzabile che le interregioni agiscano sinergicamente con le organizzazioni nongovernative. Un indicatore significativo è fornito dall'attenzione che alcune regioni-membri di Alpe Adria – segnatamente, Friuli Venezia Giulia e Veneto – danno alla promozione di una cultura di pace e alla incentivazione delle organizzazioni che la traducono operativa-

⁽⁵³⁾ Il primo incontro dei Presidenti si è svolto a Venezia il 19 aprile 1986, mentre nel mese di ottobre dello stesso anno si sono riuniti in seduta comune, per la prima volta, i Consigli regionali.

mente ⁽⁵⁴⁾. Dal canto loro, anche le associazioni e i movimenti danno segnali di questa probabile linea di sviluppo, per esempio con riferimento agli obiettivi della denuclearizzazione del territorio di Alpe Adria ⁽⁵⁵⁾ e della creazione di una Conferenza permanente dei cittadini di Alpe Adria ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁴⁾ Particolarmente rilevante è il fatto che il tema della cultura della pace sia divenuto oggetto di disciplina legislativa da parte della Regione Friuli Venezia Giulia (L.R. 1 giugno 1987, n. 15 «Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace e di cooperazione fra i popoli») e successive modificazioni e integrazioni, L.R. 18 novembre 1987, n. 39) e della Regione Veneto (L.R. 30 marzo 1988, n. 28 «Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace»). Ciò ha significato non solo il riconoscimento del ruolo degli organismi nongovernativi, delle scuole, degli istituti di ricerca, delle università quali operatori di pace, ma anche il loro inserimento organico nei processi decisionali dell'Ente Regione, in una chiara ottica di impegno per la costruzione di un ordine di pace. A questo proposito, particolare rilievo assume l'ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale del Veneto il 29 luglio 1987 intitolato «Per un impegno comune dei popoli della Comunità Alpe Adria nella promozione di una cultura di pace». Il Consiglio regionale, tra l'altro, «auspica che le Assemblee legislative di tutti i paesi della Comunità Alpe Adria adottino – secondo i propri ordinamenti e poteri – iniziative legislative analoghe a quella approvata dal Consiglio regionale del Veneto riguardanti “Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace”; (.....) Impegna la Presidenza del Consiglio regionale ad inviare il presente ordine del giorno con il testo della legge regionale approvata a tutti i Presidenti delle Assemblee legislative e dei governi delle Regioni, Lander, Repubbliche della Comunità Alpe Adria». In questa prospettiva di crescente e concreto impegno internazionale delle regioni, si segnalano le recenti leggi della Regione Veneto sulla «Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori» (L.R. 9 agosto 1988, n. 42) e sulla «Istituzione del Difensore civico» (L.R. 6 giugno 1988, n. 28).

⁽⁵⁵⁾ Su questa proposta, alcuni esperti del movimento transnazionale per la pace operante nelle regioni di Alpe Adria hanno presentato, durante le celebrazioni del decennale della Comunità, svoltesi a Venezia nel novembre 1988, un progetto per la denuclearizzazione e la smilitarizzazione di tutto il territorio di Alpe Adria e per la costruzione di un grande laboratorio di pace nel cuore dell'Europa.

⁽⁵⁶⁾ Per la messa a punto di un progetto operativo si è svolto a Trieste, il 21 settembre 1991, un incontro dei rappresentanti di associazioni nongovernative e gruppi di volontariato di Alpe Adria.

CAPITOLO IV

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NONGOVERNATIVE, OING

1. *Definizioni*

Ho più volte sottolineato come la letteratura scientifica riguardante il fenomeno del transnazionalismo nel suo complesso sia molto limitata: non è azzardato ipotizzare che il paradigma statocentrico faccia scattare negli studiosi di relazioni internazionali processi psicologici assimilabili a quello della rimozione. Ancor più esigua è l'attenzione rivolta alla categoria delle organizzazioni transnazionali denominate OING. Soltanto la Rivista «*Transnational Associations*», a cavallo tra lo scientifico e il divulgativo di ottimo livello, assicura da oltre venti anni continuità quanto meno di informazione e di dibattito. In generale, chi studia le OING lo fa più per evidenziarne – criticamente – le potenzialità non realizzate che per descriverne e spiegarne il ruolo concretamente svolto. Dietro questo approccio valutativo, sta probabilmente l'intuizione che le OING hanno un avvenire assicurato e che potrebbero, già ora, essere più efficienti e più efficaci nel sistema della politica internazionale.

J. Galtung è sicuramente simpatetico nei loro confronti, le prende sul serio, ne vede uno sviluppo anche alla luce degli inadempimenti degli stati in quanto attori esclusivi della politica internazionale: nel loro insieme, i governi hanno dimostrato di essere tuttora incapaci di realizzare pienamente i diritti umani, di attuare programmi di educazione alla pace, di disarmare, di cooperare effettivamente allo sviluppo dei paesi meno favoriti, di difendere l'ambiente naturale. Molte lodevoli iniziative delle

Nazioni Unite nei campi ora indicati trovano come interlocutori attenti le OING, non i governi, col risultato paradossale, sottolineato da Galtung ⁽¹⁾, di innescare un processo «virtuoso» all'interno del quale più le OING sono attive, più l'ONU le appoggia, più gli stati diventano gelosi nei loro confronti. Di fatto, le OING arrivano dove i governi dimostrano di non sapere e potere arrivare. Esse hanno una natura veramente originale, differiscono sia dagli stati sia dalle corporazioni multinazionali. Rispetto agli stati, la differenza delle OING non risiede soltanto nel fatto di mancare della dimensione della territorialità bensì, soprattutto, nel fatto di essere nonviolente e nonmilitari: talune OING sono più direttamente interessate al militare, ma per superarne la logica, per fare transarmare gli stati.

Rispetto alle multinazionali economiche, la differenza delle OING sta nella loro estraneità alla logica del profitto. Le OING sono evidentemente interessate all'economico – per contenerne la logica competitiva, per finalizzarlo alla giustizia sociale –, ma non usano il potere economico neppure nel caso in cui abbiano dei bilanci interessanti.

Per Galtung, le sfide-ostacoli alle OING vengono, allo stato attuale, più dai governi che dalle multinazionali economiche:

1) dai governi conservatori che vedono minacciato lo *status quo* al loro interno e sul piano delle relazioni internazionali e dimostrano di non volere trarre le conseguenze collegate ad altri processi internazionali di portata sistemica, primo fra tutti l'interdipendenza planetaria;

2) dai governi del socialismo reale (una categoria in via di estinzione ...) che vedono minacciata la filosofia del «governativismo» e, in ultima analisi, la sede naturale del loro potere, lo stato-nazione con partito unico: «socialismo è molto spesso stato-ismo» ⁽²⁾;

3) dagli stessi governi del Terzo Mondo portati spesso a vedere nelle OING «una via mediante la quale il Primo Mondo si autoriproduce, perfino per clonazione» ⁽³⁾.

Può convenirsi con Ghils nel riassumere lo «stato di salute» delle OING nei seguenti termini ⁽⁴⁾:

⁽¹⁾ J. GALTUNG, *A New Era for Nongovernmental Organizations in the UN?*, in «Transnational Associations», 3, 1987, p. 163.

⁽²⁾ Idem, p. 184.

⁽³⁾ Idem, p. 184.

⁽⁴⁾ P. GHILS, *Les OING demain*, in «Transnational Associations», 3, 1987, p. 139 ss.

- le OING dispongono di un notevole potenziale di innovazione;
- le OING costituiscono una rete di comunicazione universale e arrivano dove gli stati non arrivano;
- aumenta il grado di apertura delle OIG nei confronti delle OING;
- le OING stanno davanti e dietro agli stati e mantengono quindi un alto grado di capacità critica;
- le OING dispongono di importanti risorse come lo spirito di volontariato e la capacità di adeguare le proprie azioni dal livello micro-sociale al livello macro internazionale e transnazionale;
- le OING sono lo strumento nongovernativo di cui si avvale il sociale per organizzarsi e farsi rappresentare sul piano internazionale in via distinta dalla rappresentanza statale.

Credo che bastino questi cenni per stimolare la curiosità e indurre a esplorare con maggiore accuratezza il «continente nonterritoriale» popolato dalle OING.

È quanto tenterò di fare nelle pagine che seguono, nell'intento di elucidare il nesso che si ipotizza esistere tra la cultura politica delle OING e la loro capacità di azione per il mutamento del sistema internazionale. A questo fine, cercherò di ricostruire lo status e il ruolo delle OING all'interno di tale sistema.

Innanzitutto, occorre definire le OING. Il problema che si pone al riguardo, in via preliminare, è quello dei parametri di riferimento. Nelle più antiche definizioni troviamo una trasposizione di categorie concettuali utilizzate dalla politologia internista: secondo J. Meynaud, le OING sono da definirsi come «gruppi di pressione internazionali» con i caratteri che la scienza della politica assegna a questo tipo di soggetti collettivi all'interno dei sistemi politici nazionali⁽²⁾, avuto riguardo soprattutto ai gruppi di interesse economici e corporativi.

Studiosi successivi definiscono le OING in ragione del loro porsi competitivo, se non addirittura antinomico, rispetto agli stati e alle strutture governative, avendo come ambito di riferimento primario quello del sistema delle relazioni internazionali.

(2) V. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression internationales*, Lausanne, Etudes de Science politique, 1961.

Secondo J. Lador-Lederer ⁽⁶⁾ l'associazione transnazionale costituisce «il principale contropotere sociale nei confronti dello stato», in ragione del fatto che «lo sviluppo di autonome entità internazionali è una reazione alla incapacità di quel tipo di Stato che domina la scena internazionale, incapacità di risolvere i problemi basilari della vita in una comunità internazionale: guerra, fame, paura, odio, spreco, ignoranza, avidità».

Anche D. Mitrany fa ricorso a parametri valutativi di motivazione e di finalizzazione squisitamente politici: l'esistenza delle strutture transnazionali segna una «importante tappa verso una possibile soluzione moderna al problema della rappresentanza democratica» ⁽⁷⁾.

Lador-Lederer e B.D. Stosic ⁽⁸⁾ definiscono come OING quelle organizzazioni che sono: non-governative, non-profit, non-uninazionali, non-sovrane, non-ecclesiastiche. Questa definizione pecca per eccesso di «non», tenuto conto, tra l'altro, del fatto che tra le OING beneficianti di status consultivo presso l'ECOSOC si ritrovano organizzazioni qualificate proprio per il loro carattere religioso come Pax Romana, la Baptist World Alliance, il World Muslim Congress, il World Jewish Congress e la Commissione delle Chiese per gli Affari Internazionali (agenzia del Consiglio Mondiale delle Chiese).

Per Skjelsback, perché una organizzazione possa definirsi come internazionale nongovernativa occorre che almeno due paesi siano rappresentati nell'organizzazione e che uno dei rappresentanti non sia un agente governativo. Egli pone evidentemente l'accento sul carattere della transnazionalità ⁽⁹⁾.

J. Lissner definisce la struttura organizzata o Agenzia di volontariato, come egli la chiama, come «una organizzazione non governativa, autonoma, senza scopo di lucro, sostenuta essenzialmente da contributi volontari in denaro o in natura provenienti da un pubblico generico (o da particolari

⁽⁶⁾ V. *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities: A Study in Autonomous Organization and Jus Gentium*, Leyden, Sythoff, 1963, p. 379.

⁽⁷⁾ V. D. MITRANY, *An Advance in Democratic Representation*, in «International Associations», June 1954, p. 137 ss.

⁽⁸⁾ V. *Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies*, Genève, Droz, 1964.

⁽⁹⁾ V. K. SKJELSBACK, *The Growth of International Non-Governmental Organization in the Twentieth Century*, in «International Organization», 25, 3, Summer 1971, pp. 420-442.

settori di pubblico) nei paesi ad alto reddito, specializzata nella realizzazione di una certa gamma di azioni che si riferiscono all'aiuto allo sviluppo e all'aiuto di emergenza essenzialmente ma non esclusivamente nei paesi a basso reddito»⁽¹⁰⁾.

Una più recente definizione di OING è quella di Dirk Jarré: «Organizzazioni non commerciali, create in base a decisione 'volontaria', e idonee, in misura diversificata, a scegliere ciò che esse fanno e come lo fanno, indipendentemente dai governi»⁽¹¹⁾.

Una definizione, tanto avalutativa quanto insufficiente, delle OING è contenuta nella Risoluzione 288(X) del 27 febbraio 1950, con la quale l'ECOSOC stabilisce che «qualsiasi organizzazione internazionale che non sia creata da un accordo intergovernativo sarà considerata come una organizzazione nongovernativa ai fini delle presenti disposizioni». Questa definizione è integralmente ripresa al punto 7 della Risoluzione 1296(X-LIV) del 23 maggio 1968, sempre dell'ECOSOC, che fornisce ulteriori elementi per la identificazione delle OING che aspirano ad ottenere lo status consultivo. I requisiti necessari sono i seguenti: a) interesse dell'organizzazione per le materie che ricadono nell'ambito di competenza dell'ECOSOC; b) compatibilità dei fini dell'organizzazione con lo spirito e i fini della Carta delle Nazioni Unite; c) dichiarazione di appoggio all'azione delle Nazioni Unite; d) carattere rappresentativo e di riconosciuto rilievo internazionale dell'organizzazione; e) statuto democratico dell'organizzazione e esistenza di un segretariato permanente della medesima. In questa Risoluzione l'ECOSOC fa anche riferimento alle organizzazioni nongovernative *nazionali*, precisando che in via ordinaria esse comunicano i loro punti di vista in sede internazionale attraverso le OING alle quali appartengono. L'ECOSOC riconosce peraltro che possono darsi casi di diretto rilievo internazionale di ONG nazionali: in questo caso, tali ONG possono essere ricomprese sotto la sigla OING in ragione non della struttura organizzativa, ma del ruolo effettivamente svolto. Si tratterebbe qui del riconoscimento di uno status di acquisizione.

⁽¹⁰⁾ Cfr. J. LISSNER, *The Politics of Altruism. A Study of the Political Behaviour of Voluntary Development Agencies*, Genève, Lutheran World Federation, 1977.

⁽¹¹⁾ Cfr. D. JARRÉ, *Le rôle des ONG dans la promotion de la participation des citoyens à la politique*, in «Transnational Associations», 5, 1991, pp. 255-262.

Nell'edizione 1989/90 dell'Annuario delle Organizzazioni Internazionali, curato dall'Unione delle Associazioni Internazionali, UAI, ritroviamo ulteriori elementi che si aggiungono a quelli della citata risoluzione dell'E-COSOC e consentono così di formulare una definizione più completa: una OING, perché sia riconosciuta ai sensi dell'art. 71 della Carta dell'ONU, deve perseguire fini e principi compatibili con quelli delle Nazioni Unite; deve essere rappresentativa di una «sostanziale» parte di «popolazione» o di «persone organizzate» nel particolare campo di interesse dell'associazione; deve avere uno statuto democratico e una struttura democratica, articolata attorno ad una assemblea o congresso e ad un organo esecutivo; un segretariato permanente; un bilancio trasparente, con risorse provenienti dalle unità affiliate; deve operare in almeno tre paesi diversi ⁽¹²⁾.

Riteniamo in via provvisoria questa definizione di carattere istituzionale, in ragione del riferimento che essa fa ai requisiti necessari per ottenere lo status consultivo, rinviando alla conclusione del capitolo la formulazione definitiva di una definizione che tenga conto di una più ampia gamma di elementi ricavabili dalla realtà funzionale delle OING.

Giova far notare che la sigla OING è usata dalla comunità accademica, mentre la sigla ONG è preferita, ma non in assoluto, all'interno della prassi del sistema delle Nazioni Unite. Le associazioni usano in genere la sigla ONG ⁽¹³⁾.

2. *Classificazioni*

Considerato il numero delle organizzazioni e la molteplicità dei campi di intervento, la classificazione delle OING all'interno del mondo del transnazionalismo organizzato si presenta come una operazione alquanto ardua ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ V. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations* 1989/90, Munchen, K.G. Saur Verlag, 1989, Vol. 1, Appendix 3.

⁽¹³⁾ Per queste precisazioni v. *Yearbook of International Organizations* 1989/90, cit., Vol. 1, Appendix 5.

⁽¹⁴⁾ Sull'argomento v., in particolare, CHIANG PEI-HENG, *Non-governmental organizations at the United Nations: Identity, Role, and Function*, New York, Praeger Publishers, 1981, p. 52 ss.

La classificazione proposta da B. Stosic è tripartita in base alla natura delle attività svolte: attività ideologica o 'missionaria'; difesa di interessi materiali e professionali di gruppi diversi; promozione di attività di cooperazione scientifica, tecnica e professionale ⁽¹⁵⁾.

Quella proposta da Pickard è una classificazione quadripartita sulla base di parametri quali: allineamenti sociali; idealismo religioso e umanitario e indirizzi ideologici; affinità tecniche; interessi economici ⁽¹⁶⁾.

Queste classificazioni riguardano evidentemente tutte le OING. Le OING che noi consideriamo di promozione umana appartenerebbero alla prima categoria di Stosic e alla prima e seconda categoria di Pickard.

Nella letteratura riguardante le OING non si discute sul punto se esse siano organizzazioni pubbliche o meramente private. Si dice, in generale, che esse sono composte da gruppi nazionali i cui membri sono privati cittadini, anche se esistono OING – come l'Unione Inter-Parlamentare o l'Unione Internazionale delle Autorità Locali – composte da cittadini che ricoprono pubblici uffici.

A me pare che debba guardarsi non allo status degli individui coinvolti nella *membership* delle OING, ma piuttosto alla natura degli obiettivi perseguiti e delle attività effettivamente realizzate. Trattandosi di obiettivi di ampio rilievo sociale e di programmi che attengono alla realizzazione di servizi sociali nel senso più corretto del termine, ritengo che non si possano definire le OING, in particolare quelle di promozione umana, come strutture «private». L'attribuzione dello status consultivo presso le OIG deve considerarsi come il riconoscimento della «utilità internazionale» – come dire, di una particolare forma di «pubblica utilità» – delle OING. La Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative fa espresso riferimento a questo parametro. Pertanto le OING non possono non essere considerate come entità internazionali pubbliche, pubbliche nongovernative appunto o pubbliche nonstatuali.

L'Annuario delle Organizzazioni Internazionali si preoccupa di fornire la lista, con succinti medaglioni descrittivi, di tutti gli organismi

⁽¹⁵⁾ Idem, p. 310 ss.

⁽¹⁶⁾ Cfr. B. PICKARD, *The Greater United Nations*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1956, pp. 28-43.

governativi e nongovernativi che presentano caratteri di internazionalità.

Una prima classificazione che l'Annuario propone è quella fra tre categorie di organizzazioni considerate come tipiche: organizzazioni intergovernative, organizzazioni internazionali nongovernative *non profit*, multinazionali economiche. Altri criteri di classificazione riguardano le peculiarità strutturali, per cui si distinguono gli organismi a seconda del loro carattere ibrido, dipendente, semi-autonomo, del loro orientamento regionale o funzionale, dell'eterogeneità della *membership*, della complessità strutturale.

Ai fini della catalogazione, elaborata dall'Unione delle Associazioni Internazionali, sono individuate le seguenti categorie di organizzazioni:

– *Federazioni di organizzazioni internazionali*: per tali si intendono le organizzazioni internazionali che raggruppano almeno tre altre organizzazioni internazionali autonome. Sono OING che federano altre OING, insomma delle super OING. Esempi: Conference of International Catholic Organizations, International Council on Social Welfare, International Council of Voluntary Agencies.

– *Organizzazioni a membership universale*: sono le OING i cui membri sono distribuiti in tutto il mondo; le OING di questo tipo possono essere definite OING *universali*. Es.: Disabled Peoples International, International Commission of Jurists, Amnesty International, Caritas Internationalis.

– *Organizzazioni a membership intercontinentale*: sono quelle i cui membri sono ripartiti in più di una regione continentale, ma non al punto da giustificarne la loro inclusione nel gruppo delle OING universali. Possono definirsi OING *intercontinentali*. Es.: Federation of International Civil Servants' Associations, International Cooperation for Development and Solidarity, International Association for Religious Freedom.

– *Organizzazioni a membership limitata per regione*: tali sono quelle i cui membri si ripartiscono all'interno di una sola regione continentale o sub-continentale. Possono definirsi OING *regionali*. Es.: Environmental Development in the Third World, International Federation of Human Rights, Peace Science Society International.

La tipologia si amplia utilizzando altri criteri di classificazione:

– *Criterio della derivazione*: esistono OING che sono la emanazione di una particolare organizzazione, di un particolare luogo, di una particolare persona. Possono definirsi OING *derivate*. Es.: Palestinian Human Rights

(riferimento: territorio della Palestina); Emmaus International (fondatore carismatico: Abbè Pierre); World Federation of United Nations Associations (organizzazione di riferimento: ONU).

– *Criterio della specialità*: esistono OING identificabili sulla base di denominazioni che significano attività di «infrastruttura»: reti, campagne, progetti. Possono definirsi OING *speciali*. Es.: Human Rights Information and Documentation System International (HURIDOCS), Human Rights Advocates International, OXFAM, Peace Brigades International.

– *Criterio dell'orientamento*: le OING di questo tipo hanno uno status originario (o ascritto) di ONG nazionali quanto a struttura organizzativa. Le qualifica come internazionali la loro funzione. Possono definirsi OING *funzionali*. Es.: Peace Links Women Against Nuclear War (USA), Peace University Torino (Italy), Peace Education Commission (Australia).

– *Criterio dell'attività*. L'annuario della UAI elenca tredici campi di attività:

programma (es: Special Committee for the International Biological Programme, Program Nonviolent Conflict Change);

campagna (Campaign for a World Constituent Assembly);

progetto (Peace Education Project);

«*survey*» (World Fertility Survey);

fondo (World Wildlife Fund);

marchio (Association of International Cotton Emblem);

registro (International Registry of World Citizens, Permanent Inventory of Musical Sources);

premio (International Lenin Peace Prize Committee, Standing Committee for Nobel Prize Winners' Congresses);

sistema (Eurovision);

periodico (International Ursigram World Days Service);

scambio (European Association for the Exchange of Technical Literature in the Field of Ferrous Metallurgy);

stocks (International Eye Bank);

musica (European Community Youth Orchestra).

– *Criterio della caratteristica strutturale*. Con riferimento alla peculiarità della struttura, sono indicate le seguenti sottocategorie di OING:

carattere ibrido: il riferimento è a 17 sottogruppi, tra i quali: multinazionali operanti come organizzazioni *non profit* (per es.: Ereso Research Laboratories), gruppi segreti (per es.: reti transnazionali di terrorismo

appoggiate da organismi governativi) ⁽¹⁷⁾, organizzazioni nongovernative con *membership* di matrice parlamentare (Unione interparlamentare), organismi internazionali nongovernativi con status speciale nell'ordinamento giuridico internazionale (Comitato internazionale della Croce Rossa, riconosciuto dalle Convenzioni di Ginevra del 1929 e del 1949), movimenti rivoluzionari con collegamenti con partiti nazionali o centri di potere governativo nazionale (Organizzazione di solidarietà dei popoli afro-asiatici e latino-americani), partiti politici (Internazionale socialista, Internazionale liberale, Unione mondiale dei cristiani democratici);

carattere della dipendenza: serve a raggruppare otto categorie di organizzazioni in ragione del fatto che la loro esistenza si giustifica in funzione di un'altra organizzazione (organismi consultivi: Conferenza delle OING con status consultivo all'ECOSOC, Conferenza delle OING con accordi di consultazione presso l'UNESCO; organismi di opposizione: Lega mondiale anticomunista);

carattere della semi-autonomia: distingue organizzazioni che hanno un certo grado di autonomia rispetto ad altre (World Food Programme, stabilito da una convenzione FAO);

carattere della particolare relazione alla leadership: serve per identificare organizzazioni transnazionali che hanno un legame particolare con un capo religioso o una Corona reale (Opus Dei, Esercito della salvezza, Boy's Brigade, International Meditation Society);

carattere della complessità: OING che raggruppano altre OING (Conference of International Catholic Organizations);

carattere della «preoccupazione»: rientrano in questa categoria le OING comunemente chiamate *cause-oriented* (International League for Human Rights, International Council of Voluntary Agencies, World Council of Churches);

carattere geografico: si trovano in questa categoria, tra le altre, le

⁽¹⁷⁾ Un gruppo terrorista è stato assimilato all'impresa multinazionale: «An operation would be planned in West Germany by Palestine Arabs, executed in Israel by terrorists recruited in Japan with weapons acquired in Italy but manufactured in Russia, supplied by an Algerian diplomat, and financed with Libyan money», v. *Yearbook of International Organizations* 1989/90, *cit.*, Vol. 1, Appendix 5.

organizzazioni di esiliati (Assembly of Captive European Nations, Russian Nobility Union).

Altri criteri vengono adottati dall'UAI per operare ulteriori classificazioni delle OING: *commemorazione* (International Auschwitz Committee, World Association for Celebrating Year 2000); focus sulla *personalità carismatica* (International Meditation Society, incentrata nella figura di Maharishi Mahesh Yogi, Holy Spirit Association for the Unification of World Christianity, incentrata sulla personalità di Sun Myung Moon); *ex allievi* (Association of Former Students of the College of Europe, Bruges, Standing Committee for Nobel Prize Winners' Congresses); *umorismo* (Association for the Promotion of Humour in International Affairs, International Brotherhood of Old Bastards, Society for Basic Irreproducible Research, International Association of the Bald-Heads); «*retrogressività*» (West European Federation of National Socialists); «*iper-progressività*» (Association of the World Government of the Age of Enlightenment, Contact International (interessata agli Ufo), International Commission for the Protection of Planets Against Microbes from Earth, Planetary Citizens, World Geniocratic Government, United Animal Nations, International Court of Justice for Animal Rights).

Evidentemente non ci sono limiti alle capacità immaginifiche dell'associazionismo transnazionale!

Un'altra categoria di organizzazioni, che peraltro l'UAI non rubrica sotto la sigla OING in ragione dei loro particolari processi decisionali e del loro legame di parziale dipendenza rispetto a gerarchie religiose, è quella degli ordini religiosi e degli istituti secolari. L'UAI ne censisce 683.

Giova ribadire che le OING oggetto della nostra analisi sono quelle *non-profit*. L'Annuario delle Organizzazioni Internazionali censisce nella edizione 1989/90 20.063 OING, assumendole tutte come *non-profit*. Ritroviamo così classificate come OING associazioni quali: International Federation of Agricultural Producers, International Federation of Business and Professional Women, International Organization of Employers, International Maritime Industries Forum, International Association of Professional Congress Organizers, International Textile Manufacturers Federation, International Federation of Film Producers' Associations. Certamente, l'obiettivo istituzionale che accomuna tutte le OING da ultimo indicativamente citate non è immediatamente quello del profitto, ma piuttosto quello del coordinamento, della comunicazione e della rappresen-

tanza unitaria di strutture nazionali che hanno invece il profitto come fine istituzionale. Non riteniamo di poter assumere tali OING come attori del mutamento. Esse sono «OING», cioè nominalisticamente *non-profit*, più da un punto di vista formale che da uno sostanziale. Tuttavia, non v'è dubbio che, in quanto strutture transnazionali, esse contribuiscano ad aumentare il tasso di comunicatività e di cooperatività nel mondo, e siano pertanto immediatamente funzionali alla internazionalizzazione di comportamenti e di processi.

Le OING *non-profit* nella sostanza oltre che nella denominazione formale, sono quelle che perseguono esplicitamente obiettivi che implicano il superamento della logica statocentrica e belligena dei rapporti internazionali. Usando questo criterio restrittivo, il numero di 20.063 deve ridursi a circa 4.000.

Nell'operare questa cernita, non c'è un intento immediatamente valutativo e discriminatorio, si segue invece una linea di coerenza analitica: essendo interessato ai processi di mutamento, vado alla ricerca di quelle OING che sono inequivocabilmente orientate a tali processi.

Ai fini del presente lavoro, la classificazione generale prima abbozzata serve a meglio identificare le OING che hanno scopi riconducibili all'area della promozione umana: diritti umani, pace e disarmo, cooperazione allo sviluppo, difesa dell'ambiente, diritti dei popoli, educazione.

All'interno di quest'area, la prima distinzione, che riprende quella presente nell'Annuario della UAI, attiene alla estensione dello spazio coperto dalle attività delle OING. Sotto questo profilo, le OING si suddividono in *regionali* (es.: Arab Labour Organization, Latin America Association for Human Rights, Confederation of American Educators, European Association of Teachers, European Movement); *continentali* (es.: Pan African Women's Organization, Pan African Council for Protection of the Environment and for Development); *intercontinentali* (es.: Afro-Asian Peoples' Solidarity Organization, Organization of Solidarity of the Peoples of Africa, Asia and Latin America); *mondiali* (es.: Amnesty International, Christian Peace Conference, World Organization of the Scout Movement, Caritas Internationalis, International Association of Educators for World Peace, International Peace Research Association, Soroptimist International). Queste ultime tendono a essere le più numerose.

Avuto riguardo al ventaglio degli scopi perseguiti, le OING si distinguono, fondamentalmente, in *generali* e *specializzate*. Le prime sono

anche qualificate come *culturali*, avendo come fini quelli della comunicazione, della cooperazione, della reciproca comprensione, ecc.: per esempio, International Council of Voluntary Agencies, International Council on Social Welfare, Soroptimist International, World Assembly of Youth, World Federation of United Nations Associations.

Le OING del secondo tipo sono quelle che si prefiggono il perseguimento di scopi ben definiti, mediante l'espletamento di attività 'tecniche' (sinonimo di 'competenti', caratterizzate da 'professionalità', ecc.): per esempio, International Juridical Organization for Environment and Development, International Committee of the Red Cross, International Council of Environmental Law, Human Rights Advocates, Defence for Children International Movement, Disabled Peoples' International.

Una ulteriore distinzione, invalsa nella prassi del sistema delle Nazioni Unite, è tra OING *cause oriented* e OING tecniche. Le prime sono quelle che hanno una più diretta ed esplicita «relazione al valore»: per esempio, Amnesty International, Movimento Internazionale di Riconciliazione, Coordinamento ONG Palestina, ecc. Praticamente tutte le OING di promozione umana sono *cause oriented*, orientate cioè alla «promozione» di valori: dignità della persona umana, solidarietà fra popoli, liberazione dei popoli, equilibrio ecologico, pace, sviluppo, liberazione della donna, difesa dei bambini.

Nella prassi delle Nazioni Unite, il rilievo dello status «sostantivo» delle OING *cause oriented* è soggetto a variabilità. Nei periodi di stasi e burocratizzazione delle Nazioni Unite, le OING specializzate sono privilegiate mentre le OING *cause oriented* sono spregiativamente chiamate «*generalist*» (leggi: generiche e rompicatole). Nei momenti di apparente rilancio delle Nazioni Unite, come l'attuale, le OING di questo tipo tornano utili: senza di esse, gli «Anni Internazionali» proclamati dalle Nazioni Unite si ridurrebbero a celebrazioni di mera forma, e le varie conferenze specializzate sulla donna, l'ambiente, ecc., non avrebbero seguiti di rilievo ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Tra i principali Anni Internazionali si segnalano i seguenti: Anno Internazionale della Donna (1975), Anno Internazionale del Bambino (1979), Anno Internazionale di mobilitazione per l'adozione di sanzioni contro il Sud Africa (1982), Anno Internazionale della Gioventù (1985), Anno Internazionale della Pace (1986), Anno Internazionale dei Senza Tetto (1988), Anno Internazionale Contro l'Analfabetismo (1990).

Le «Internazionali» partitiche (socialista, democratico-cristiana, liberale), in via di principio, appartenerebbero alla categoria delle OING *cause oriented*; di fatto, non sono neppure *tecniche* e rimangono appartate, anzi isolate, rispetto al resto della famiglia delle OING, mantenendo rapporti diretti con i sistemi politici (partitici) nazionali e con talune OIG⁽¹⁹⁾.

Lo stesso è da dirsi per le Internazionali sindacali (World Federation of Trade Union, World Confederation of Labour, International Confederation of Free Trade Union) le quali, tuttavia, manifestano una maggiore apertura delle Internazionali partitiche nei confronti delle OING di promozione umana.

Anche nel sottosistema della Comunità europea, i cosiddetti partiti europei (il Partito Popolare Europeo, PPE, la Federazione dei Liberali e Democratici Europei, LDE, l'Unione dei Partiti Socialisti) ripetono l'isolamento che è peculiare delle rispettive Internazionali nel sistema globale: si traspone in sede extranazionale la ormai tipica dialettica (o dicotomia?) tra partiti politici sempre più assorbiti nelle strutture di governo e movimenti e associazioni nongovernative più genuinamente legate alla società civile e con tendenza ad esprimersi in termini di soggettività anche politica⁽²⁰⁾.

Galtung prende in considerazione, all'interno del «continente nonterritoriale», anche il terrorismo, distinguendolo in terrorismo internazionale, TI, e in terrorismo internazionale statale, STI: il primo è definito come l'esercizio coordinato della violenza del debole contro i governi forti ed è, sempre secondo Galtung, riconducibile all'area delle OING; il secondo è esercizio organizzato di violenza illegittima degli stessi governi forti e quindi fa parte dell'area della soggettività statale⁽²¹⁾.

Tutto quanto precede deve essere considerato come un tentativo di classificazione relativamente ad un campo di soggettualità che è affollato di unità operative e che presenta caratteri di disomogeneità e diversificazione

⁽¹⁹⁾ Cfr. R. PAPINI, *L'internazionale DC. La cooperazione tra i partiti democratici cristiani dal 1925 al 1985*, Milano, Angeli, 1986.

⁽²⁰⁾ In argomento, v. F. ATTINA, *Parlamento europeo e interessi comunitari*, Milano, Angeli, 1986.

⁽²¹⁾ V. J. GALTUNG, *op. cit.*, p. 184; Galtung, ironicamente, fa notare che l'Annuario UAI non includerà mai il TI nelle sue liste ... Però, nell'ultima edizione dell'Annuario il riferimento al terrorismo c'è, classificato tra i «Secret groups», v. *Yearbook of International Organizations 1989/90, cit.*, Vol. 1, Appendix 5.

al suo interno, sia quanto a schemi organizzativi sia quanto a contenuti d'azione.

Tengo inoltre a far notare che è semplicistico ricondurre le organizzazioni nongovernative, in particolare quelle impegnate sul terreno della promozione umana, alla categoria dei gruppi d'interesse e di pressione: soprattutto questa parte del mondo associazionistico mostra la tendenza a strutturarsi quale sistema parallelo (con obiettivi «costituenti») rispetto al sistema della politica intergovernativa.

3. *Struttura e funzioni*

3.1 *Struttura organizzativa*

Nonostante la grande varietà delle denominazioni e la differenziazione delle competenze, dei 'mandati', delle ascendenze meta-organizzative, le OING tendono a strutturarsi, fondamentalmente, sulla base dello stesso schema. La struttura transnazionale ripete la logica della struttura nazionale delle unità associate: è la logica della democrazia e quindi, in via di principio, della partecipazione e del controllo da parte di tutti gli associati nei riguardi dei processi decisionali delle OING ⁽²²⁾.

Questa impostazione strutturale ha varie spiegazioni: tra le altre, quella che adduce la matrice storica occidentale delle OING le quali, sul piano internazionale, sarebbero il prolungamento dei soggetti della democrazia politica e quindi del pluralismo.

L'omologazione delle OING sulla base del paradigma della democrazia è stimolata anche dal fatto che, per la concessione dello status consultivo, le OIG pongono, tra i requisiti richiesti, quello della democraticità della struttura delle OING.

Come abbiamo visto prima, l'Annuario della UAI qualifica come non democratiche le OING che si rapportano a una autorità religiosa, asserendone il carattere di dipendenza o di semi-dipendenza, ciò che contrastereb-

⁽²²⁾ A questo proposito Papisca parla di democrazia transnazionale, v. *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1990 (III^a ed.), p. 68.

be col paradigma democratico. A mio avviso, occorre distinguere la preliminare relazione al valore religioso da quella che è la struttura organizzativa e la dinamica decisionale ordinaria delle OING di matrice religiosa. Ad esempio, la struttura delle OING cattoliche (per es., Pax Romana) non è gerarchica come quella della Chiesa cattolica in quanto istituzione. Si dà il caso, non infrequente, che talune OING cattoliche dissentano nettamente dalle prese di posizioni di autorità gerarchiche ecclesiali (per es., in materia di nonviolenza, disarmo e diritti umani: esemplarmente, Pax Christi).

Giova inoltre far notare che la struttura delle OING tende a ripetere, per molti aspetti, quella delle OIG.

L'articolazione organizzativa tipo delle OING è la seguente:

una Assemblea generale, costituita dai rappresentanti di tutte le unità associate, con eguale diritto di voto, da convocarsi a periodicità prefissata, con pieni poteri deliberativi (organo sovrano, con funzioni legislative);

un Consiglio o Comitato direttivo o esecutivo, formato da un numero più ristretto di membri dell'Assemblea, eletti a scadenze prefissate, con funzioni di carattere esecutivo rispetto alle delibere dell'Assemblea;

un Presidente e/o un Segretario generale, con funzioni di rappresentanza delle OING e di direzione dell'apparato operativo.

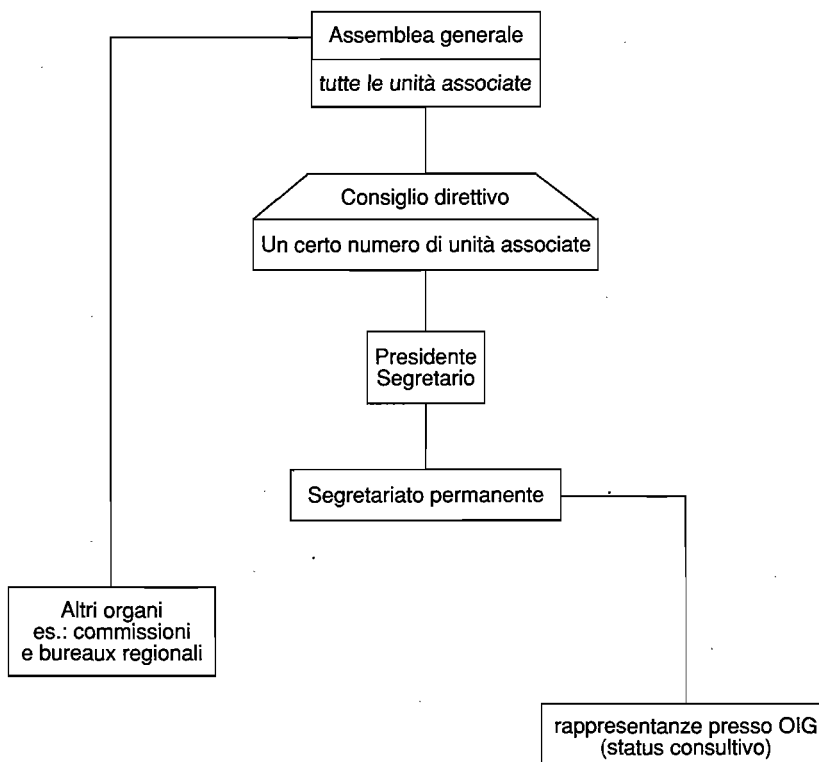
Possono essere creati altri organi secondari, in funzione ausiliaria rispetto alla Assemblea e al Consiglio.

La OING che disponga di status consultivo presso le OIG, è rappresentata stabilmente da «Consultants», i quali sono in un certo qual senso assimilabili agli agenti diplomatici degli stati, insomma ambasciatori transnazionali.

Lo statuto della OING è normalmente depositato, registrato o omologato nell'ordinamento interno del paese ove risiede permanentemente il Segretariato ⁽²³⁾.

Le attività delle OING sono realizzate da un nucleo di persone operanti all'interno del Segretariato. Nella maggior parte dei casi, si tratta

⁽²³⁾ In questo senso dispone la Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative, firmata da alcuni stati membri del Consiglio d'Europa il 24 aprile 1986 e entrata in vigore il 1° gennaio 1991.

Struttura organizzativa tipo delle OING

di poche persone che agiscono a titolo di volontariato. Il consistente *staff* del Segretariato internazionale di Amnesty International è una delle non numerose eccezioni.

3.2 Funzioni

In via generale, può convenirsi che le funzioni principali delle OING siano quelle proprie delle ONG: a) funzione di servizio (fanno un servizio

che manca oppure ampliano il ventaglio dei servizi tra i quali scegliere); b) funzione di riforma (ruolo di «avvocato», di «agente del mutamento», di «riformatore»); c) funzione di pioniere; d) funzione di promozione e salvaguardia di taluni valori umani ⁽²⁴⁾.

Le funzioni delle OING sono distinguibili in interne e esterne. Le prime sono quelle che si realizzano nell'ambito della struttura federativa propria di ciascuna OING e fanno riferimento alle unità associate: informazione, coordinamento, formazione. La partecipazione popolare intra-OING ha attinenza a questo tipo di funzioni.

Le funzioni esterne sono quelle che la OING realizza nei suoi rapporti con gli altri attori della vita di relazione internazionale: governi, OIG, altre OING, confessioni religiose, centri culturali. Le principali funzioni esterne sono riconducibili alle seguenti: comunicazione; articolazione di interessi e aggregazione di domande di base; rappresentanza e partecipazione ai processi decisionali di istituzioni internazionali e nazionali; cogestione; autogestione; formazione.

3.2.1 Funzioni interne

a) *Informazione.* Negli anni passati l'informazione, mediamente, era superficiale, limitata agli eventi interni alle singole associazioni. La competenza era limitata, in base all'assunto che gli operatori delle relazioni internazionali erano soltanto i diplomatici, coadiuvati da ristrette élites di esperti di diritto internazionale. L'informazione ha cominciato ad affinarsi sotto lo stimolo della necessità di fare contro-informazione, in presenza del monopolio sempre più asfissiante delle multinazionali dell'informazione. Un elemento che ha contribuito ad avviare questo salto di qualità deriva dalla mobilitazione di opinione pubblica innescata dall'UNESCO attorno al proprio progetto di nuovo ordine mondiale dell'informazione ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Così D. JARRÉ, *op. cit.*, p. 255 ss. L'A. asserisce che le ONG dispongono «di una enorme flessibilità e di una conoscenza intima della realtà dell'esistente» che, unite al «sapere» (competenza), rendono importante il potere delle stesse ONG.

⁽²⁵⁾ V. La Dichiarazione «sui principi fondamentali riguardanti il contributo degli organi di informazione al rafforzamento della pace e della comprensione internazionale, per la promozione dei diritti dell'uomo e per la lotta contro il razzismo, l'apartheid e l'incitamento alla guerra», adottata per consensus il 22 novembre 1978 alla XX

Questa funzione è in fase evolutiva sia per quanto riguarda la quantità di informazioni raccolte e trasmesse attraverso bollettini, riviste, fax, l'uso dell'informatica, sia per quanto riguarda la qualità, cioè una maggiore specificità e precisione dei dati cognitivi.

Un contributo alla qualificazione di questa funzione è senz'altro rappresentato anche dalla rivista «Transnational Associations», che continua a diffondere quella che possiamo chiamare consapevolezza di status e di ruolo fra le organizzazioni nongovernative, quanto meno all'interno della élite di dirigenti delle medesime.

Tra gli oggetti di informazione che solo recentemente sono stati acquisiti figurano gli aspetti giuridico-istituzionali della vita di relazione internazionale, a cominciare dal sistema delle Nazioni Unite, della Comunità europea, dei regimi di status consultivo, ecc. Il dibattito sul tema del nuovo ordine mondiale, rilanciato dalla guerra del Golfo, ha ulteriormente accentuato il rilievo di questa tematica all'interno dei mezzi di informazione delle OING ⁽²⁶⁾.

Conferenza generale dell'UNESCO (Parigi, 24 ottobre-28 novembre 1978); v. inoltre il più specifico Rapporto «Verso un nuovo ordine mondiale dell'informazione e della comunicazione più giusto e più efficace» elaborato, tra il dicembre 1977 e il dicembre 1979, da i «sedici saggi» dalla Commissione MacBride. Tale Commissione fu istituita dalla XIX Conferenza generale dell'UNESCO, svoltasi a Nairobi nell'ottobre del 1976, con il compito di studiare «le misure volte a ridurre il dislivello esistente nel campo dell'informazione tra i paesi sviluppati e i paesi in via di sviluppo e a rendere la circolazione internazionale dell'informazione più libera e più equilibrata, ... e di procedere all'esame di tutti i problemi della comunicazione nella società moderna» (*Voix multiples, un seul monde. Communication et société aujourd'hui et demain*, Rapport de la Commission internationale d'étude des problèmes de la communication, Paris, Unesco, 1980, p. 359). Sullo stesso argomento v. anche le due risoluzioni adottate dalla XXI Conferenza generale dell'UNESCO, svoltasi a Belgrado dal 23 settembre al 28 ottobre 1980, con cui si istituiva il «International Program for the Development of Communication», IPDC, e si indicavano le idee e i contenuti generali del Nuovo ordine internazionale dell'informazione e della comunicazione. Per una trattazione più approfondita v. M. Pescarolo, *La circolazione internazionale delle notizie*, Milano, Angeli, 1985, in particolare il cap. 4.

⁽²⁶⁾ Cfr. il numero monografico dei quaderni mensili «Testimonianze», 5-6, 1991 intitolato *Ripensare l'ONU*, contenente, tra gli altri, i contributi di: E. BALDUCCI, L. BONANATE, A. CASSESE, B. CONFORTI, L. FERRAJOLI, A. PAPISCA; v. anche AA.VV., *Addio alle armi*, Firenze, Edizioni Cultura della Pace, 1991, in particolare il cap. 1.

La trasmissione di notizie riguardanti la sempre più complessa vita di relazione internazionale favorisce dunque una crescita culturale delle OING. Pensiamo, per esempio, alla campagna internazionale della FAO contro la fame nel mondo (anni '60) o al progetto «Oriente-Occidente» dell'UNESCO a cavallo tra gli anni '50 e '60.

La trasmissione di informazioni è lo strumento principale per la mobilitazione delle unità associate al fine di rafforzare le funzioni esterne della OING in quanto tale. Amnesty International, fin dalla sua nascita, ha svolto soprattutto questo secondo tipo di informazione.

b) *Coordinamento*. Anche per questa funzione si deve parlare di fase fortemente evolutiva. Nella tradizione della maggior parte delle OING, la promozione di comunicazione fra le unità associate è stata prevalente su una preordinata funzione di coordinamento per la realizzazione di programmi internazionali unitari o comuni. La situazione sta rapidamente cambiando in presenza di una dinamica che può così sintetizzarsi: i) i grandi processi di mutamento in atto, trasversalmente, sul pianeta hanno effetti di ricaduta immediata sulle realtà nazionali e locali.; ii) le unità associate alle OING, reagendo a tale ricaduta, chiedono alle OING di svolgere un efficace ruolo di coordinamento, e le riconoscono come struttura naturale di aggregazione e come strumento privilegiato per agevolare l'esercizio di ruoli «dal quartiere all'ONU».

È superfluo sottolineare che una più efficace attività di coordinamento interno è del tutto funzionale al potenziamento delle funzioni esterne delle OING, insomma è risorsa di potere da impiegare nel sistema internazionale.

c) *Formazione*. L'attività formativa, come funzione propria della OING, da esercitarsi all'interno della struttura associativa, è piuttosto recente. Essa si traduce nella trasmissione di dati cognitivi dalla OING alle unità associate per agire all'interno dei rispettivi paesi (ad es., per orientare e controllare la politica estera e di difesa) e nella acquisizione di competenza specialistica per intervenire – anche all'interno delle organizzazioni intergovernative – nella elaborazione di politiche e progetti internazionali. È di tutta evidenza la ricaduta esterna di quest'ultima articolazione dell'attività formativa.

3.2.2 Funzioni esterne

a) La *funzione di comunicazione* ⁽²⁷⁾ è essenziale per le OING, tenuto conto del fatto che il loro potere non è né economico né militare né tecnologico e deve pertanto esprimersi, prevalentemente, attraverso i canali e con i mezzi della persuasione. La trasmissione delle informazioni serve alle OING innanzitutto a fini di mobilitazione dell'opinione pubblica e di coordinamento fra le stesse organizzazioni per azioni comuni. È evidente che quanto più l'informazione è tempestiva, capillare, circostanziata, tanto più efficace è l'azione complessiva delle OING.

Amnesty International è la OING paradigmatica sotto questo profilo, in quanto specializzata nell'esercizio appunto della funzione di comunicazione, attraverso un network organizzativo capillarmente diffuso ed efficiente, che gioca sulla tempestività e sulla precisione delle informazioni.

Giova ricordare che per la soluzione della questione palestinese e, prima di tutto, per la salvaguardia dei diritti umani dei palestinesi, è operante una grande rete di informazione e di mobilitazione delle OING sotto l'egida dell'ONU ⁽²⁸⁾. La «catena umana», realizzata a Gerusalemme il 30 dicembre 1989 all'interno della campagna «1990: Time for Peace», è frutto più di comunicazione rapidissima tra ONG e OING che di organizzazione materiale e di preesistenti robusti apparati di coordinamento.

⁽²⁷⁾ Secondo Almond «lo svolgimento della funzione di comunicazione non comprende tutte le altre funzioni politiche, bensì costituisce un requisito necessario per lo svolgimento di altre funzioni», insomma una sorta di lubrificante per il funzionamento del sistema politico nella sua complessità. V. G.A. ALMOND-G.B. POWELL jr., *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1970, p. 224.

⁽²⁸⁾ Il riferimento è al Comitato internazionale di coordinamento delle ONG sulla questione della Palestina (CICP), di cui si è trattato nell'Introduzione. Ciò che qui si vuole sottolineare è la particolare idoneità delle ONG a svolgere un ruolo di trasmissione delle informazioni, anche in settori di cruciale rilievo politico, sia al loro interno, sia nei confronti dell'opinione pubblica mondiale, sia verso gli stati e le loro agenzie intergovernative per la effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo e dei popoli. Tale funzione viene svolta non più soltanto attraverso i canali dell'associazionismo organizzato, ma anche con l'ausilio di strutture ufficiali: è appunto il caso dell'interazione istituzionale Nazioni Unite-ONG sulla questione palestinese.

Nella ordinaria prassi delle OING, l'azione coordinata o comune è frutto spontaneo della comunicazione, non già l'esito istituzionale di una negoziazione collettiva. Questa avviene successivamente per dar vita a forme di coordinamento permanente: per esempio, le conferenze di OING con status consultivo presso le OIG.

La funzione di comunicazione è in genere svolta mediante la diffusione di bollettini, fogli ciclostilati, stampa periodica o attraverso occasioni interstiziali che i grandi mass media possono talora offrire (nei riguardi, per es., delle conferenze stampa di Amnesty International), o anche mediante i grandi raduni musicali (ad es.: Nelson Mandela Day, Human Rights Now).

6) L'*articolazione degli interessi* ⁽²⁹⁾ delle unità-membri delle OING e l'*aggregazione delle domande di base* ⁽³⁰⁾ costituivano fino a pochi anni fa funzioni separate, con netta prevalenza della prima. Anche nel gruppo delle OING di promozione umana la logica corporativo-parrocchialistica tendeva a prevalere su quella della complementarietà e della convergenza. In altre parole, ogni OING perseguiva i suoi propri fini statutari in un sistema delle relazioni internazionali di cui non poneva in discussione gli elementi strutturali, cioè la OING agiva per i propri fini in un sistema «dato». Oggi, alla luce delle grandi trasformazioni sistemiche in atto nelle relazioni internazionali e della particolare sollecitazione che ne discende nei confronti di attori associocratici, quali le OING, perché rivolgano maggiore attenzione alla struttura, alle funzioni e ai programmi delle istituzioni del sistema internazionale, si sta verificando il ripensamento dei «mandati» di molte OING per ampliarli o quanto meno collocarli all'interno di più comprensivi approcci. Il problema che si pone ora è quello della efficacia esterna del mandato delle OING, cioè della resa delle loro attività sotto il duplice profilo del conseguimento dei fini statutari e dell'intervento sul sistema internazionale per mutarlo. Quello che sta accadendo è per certi aspetti

⁽²⁹⁾ Almond definisce l'articolazione degli interessi «il processo attraverso cui gli individui e i gruppi formulano domande alle strutture decisionali politiche». L'Autore ritiene particolarmente importante la funzione di articolazione perché «segna il confine fra il sistema sociale e il sistema politico». V. G.A. ALMOND-G.B. POWELL, *cit.*, p. 119 ss.

⁽³⁰⁾ Almond definisce l'aggregazione degli interessi come «la funzione di conversione delle domande in scelte politiche alternative». V. G.A. ALMOND-G.B. POWELL, *cit.*, p. 149.

analogo alla trasformazione del ruolo dei sindacati – all'interno dei sistemi politici come quello italiano – da strutture specializzate nell'articolazione degli interessi a strutture anche aggregative della domanda politica. Questo processo di trasformazione possiamo definirlo come processo di politicizzazione intensiva.

Sempre con riferimento alla situazione italiana, constatiamo che le ONG e, più in generale, le organizzazioni di volontariato, stanno asserendo la loro soggettività politica⁽³¹⁾: non più soltanto espressioni del sociale o del privato-sociale, ma entità che si interessano del sistema della politica e vi operano anche elaborando domande e più comprensivi programmi politici.

Sul piano internazionale, un importante, se non forse determinante, fattore di trasformazione in questa direzione è la presa di coscienza da parte delle OING del potenziale «rivoluzionario» che inerisce al Codice internazionale dei diritti umani. Insomma, la cultura dei diritti umani come nuova cultura politica dei nuovi soggetti politici.

(31) Cfr. i documenti preparatori e quelli conclusivi della Ia e della IIa Convenzione sull'associazionismo svoltesi rispettivamente a Verona il 24 e 25 febbraio 1989 e a Firenze il 4, 5 e 6 luglio 1991. Il punto 1 della Carta dell'Associazionismo adottata a Verona recita: «Siamo in una vera e propria fase costituente della società e della politica; vanno mutando non solo le forme dell'aggregazione sociale, ma il rapporto tra società e istituzioni. In questo contesto complessivo di cambiamento si colloca la nostra proposta di rilancio dell'associazionismo come vero e proprio soggetto politico della fase». Significativo è anche il punto 5 laddove si afferma che «... per la centralità che assume al suo interno il valore della solidarietà e della persona, l'associazionismo può diventare uno dei soggetti di riferimento per la realizzazione di una diversa qualità della vita e quindi di una diversa cittadinanza sociale: dai temi dello sviluppo, a quelli della difesa ambientale e della pace. Anche per questo l'associazionismo tende a superare gli ambiti strettamente nazionali e ad assumere un carattere transnazionale». Nella Carta dell'Associazionismo adottata a Firenze si ribadisce il ruolo centrale dell'associazionismo nel far crescere la società e riformare le istituzioni e si sottolinea il fatto che esso è diventato un importante interlocutore politico per le istituzioni locali, regionali e nazionali.

In argomento v. anche i documenti preparatori e quelli conclusivi del primo Convegno regionale del volontariato, svoltosi a Trieste nei giorni 18 e 19 maggio 1991, per iniziativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, del Movimento Volontari Italiani (MOVI) e dell'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia. Tra i principi asseriti durante il Convegno sono quelli della pari dignità istituzioni regionali-associazioni di volontariato, della priorità della «società civile» quale soggetto collettivo originario rispetto allo stato e agli altri sistemi derivati e dello status di soggetto politico delle associazioni di volontariato.

È il caso, per esempio, di Amnesty International, sollecitata dalla cultura dei diritti umani informata al principio di indivisibilità di tutti i diritti e dalla cultura della pace. Fino a ieri, Amnesty vedeva con sospetto – a causa di paventati rischi di ideologizzazione – gli eventuali coinvolgimenti in manifestazioni pacifiste o le sollecitazioni sindacali a favore dei diritti economici e sociali. Oggi, l'orientamento di questa grande OING è di farsi carico, quanto meno in via preliminare e a titolo essenzialmente pedagogico, di tutta la tematica diritti umani-pace, cercando di mantenere intatta, sul terreno operativo 'esterno', la specializzazione del mandato a tutela dei diritti civili e politici.

Anche le OING eco-pacifiste e della cooperazione allo sviluppo dimostrano di essere sensibili all'incalzare della cultura dei diritti umani: al loro interno si parla meno di disarmo e più di trasformazioni strutturali del sistema internazionale, meno di difesa popolare nonviolenta e più di sicurezza planetaria (socio-economica-ambientale), meno di sviluppo economico con riferimento esclusivo ai paesi del Terzo Mondo e più di «diritto allo sviluppo come diritto umano», inteso nella accezione universalista e nella prospettiva di mutamenti strutturali di portata sistemica ⁽³²⁾.

I filoni tematici riconducibili all'area della promozione umana tendono a compenetrarsi fra loro, ad assumere caratteri di trasversalità sotto l'impatto del paradigma dei diritti umani interpretato in base al principio di interdipendenza e indivisibilità dei medesimi.

Questo processo di compenetrazione dei «mandati» sul piano dell'azione internazionale è contestuale e sinergico con l'analogo processo che coinvolge le associazioni sul piano dell'azione locale e nazionale. L'ampliamento dell'orizzonte dei mandati induce le OING a elaborare programmi che comprendono più domande politiche, insomma a svolgere la nuova funzione politica di aggregazione di interessi di base. È dato peraltro prevedere che la funzione di articolazione, pur perdendo le originarie impronte corporative-parrocchialistiche, non verrà meno, stante la filosofia 'localista' e 'personalista' delle OING di promozione umana.

L'indicatore macroscopico della tendenza delle OING alla aggregati-

⁽³²⁾ V. A. PAPISCA, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, p. 31 ss.

vità nella formazione della domanda politica è dato dalla ormai consolidata prassi di grandi conferenze transnazionali sui temi della pace, dell'ambiente, dello sviluppo, accanto o addirittura trasversalmente alle conferenze intergovernative, com'è avvenuto nel gennaio 1990 a Ginevra sul tema del diritto allo sviluppo.

Il documento che va sotto il nome di «trattato internazionale popolare nongovernativo per il disarmo in Europa», frutto della collaborazione fra movimenti pacifisti transnazionali di Italia, Ungheria e Spagna, firmato a Roma il 9 novembre 1989 nella sede della Lega internazionale per il diritto e la liberazione dei popoli, dall'Associazione italiana per la pace, dal Movimento spagnolo per la pace, il disarmo e la libertà e dal Consiglio per la pace ungherese, è un esempio significativo di come si vada orientando la funzione di aggregazione delle domande politiche delle OING⁽³³⁾. In particolare, il preambolo enuncia una strategia di ampio respiro, un vero e proprio programma del mutamento politico.

Il programma di attività della Commissione diritti umani della Helsinki Citizens' Assembly, di cui si parla ampiamente nell'introduzione, costituisce un altro indicatore della capacità delle strutture di società civile di aggregare la domanda politica di base. Gli obiettivi che la Commissione si è data dimostrano chiaramente che, sul terreno di una progettualità politico-istituzionale molto mirata, l'associazionismo di promozione umana dimostra di voler essere più creativo e «aperto al nuovo» rispetto ai governi e alle tradizionali strutture di aggregazione degli interessi (partiti politici).

Si inserisce esemplarmente in questo filone «creativo» l'attività di Amnesty International per l'abolizione della pena di morte negli ordinamenti giuridici nazionali e nelle leggi internazionali. Amnesty International, con questa campagna, è riuscita a mobilitare ampi strati di opinione pubblica su una proposta che comporta il radicale mutamento della logica autoritativa che tuttora informa gran parte degli ordinamenti giuridici degli stati.

Ⓒ *La partecipazione politica internazionale.* La tendenza delle OING di promozione umana a svolgere ruoli di aggregazione della domanda politica internazionale e quindi ad accentuare la politicità della loro identità

⁽³³⁾ Sul punto, v. in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989, pp. 111-115.

complessiva pone in termini concreti e urgenti il problema della partecipazione politica anche nei confronti dei processi decisionali di politica internazionale. Proprio su questo terreno le OING stanno per così dire incalzando gli stati e le OIG.

Non essendo le preesistenti istituzioni del sistema internazionale idonee a recepire questo tipo di istanza democratica, il problema della partecipazione politica popolare direttamente in sede internazionale è strettamente legato a quello della trasformazione strutturale di tali istituzioni. Ne discende che la partecipazione delle OING ai processi decisionali internazionali sta avvenendo, con crescente consapevolezza, in funzione di mutamento non già dell'aumento di efficienza delle vecchie istituzioni interstatuali.

Il ruolo politico delle OING non si esaurisce nel momento della partecipazione, sia perché questa è tuttora impervia a causa dei motivi primi ricordati, sia perché le OING sono istituzioni indipendenti di società civile e quindi operano anche in un proprio autonomo sistema. La cosiddetta «people diplomacy» è indicatore più di questo secondo tipo di ruoli che della partecipazione nell'ambito delle OIG.

Il trend è quello di un duplice livello di operatività delle OING: dentro il sistema degli stati e nell'autonomo sistema di «civil society». La Helsinki Citizens' Assembly (HCA) è l'esempio più recente ma anche il più organico di questa duplice funzionalità. Da un lato la HCA partecipa, come altre OING, alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, dall'altro promuove autonome iniziative: per esempio, rete di monitoraggio in Jugoslavia e commissione di inchiesta in Turchia circa il trattamento dei Kurdi.

Questa realtà attesta della rottura, quanto meno iniziale, del monopolio statale delle relazioni internazionali e apre la strada alla posizione non utopica del principio, tra gli altri, della pluralità degli ordinamenti giuridici extranazionali. A questo proposito, F.Rigaux parla di un nuovo «ordinamento transnazionale umanitario»: «Se si accetta che il diritto prodotto dagli stati sotto le due forme principali, diritto interno e diritto internazionale, non esaurisce la totalità dei fenomeni giuridici, non bisogna escludere che soggetti giuridici privati che hanno strutturato la loro azione in organizzazioni nongovernative possano costituire un vero ordinamento giuridico» ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ F. RIGAUX, *La Carta di Algeri*, Firenze, Edizioni Cultura della Pace, 1988, p.

Il canale formale della partecipazione è quello offerto dal cosiddetto status consultivo di cui le OING possono beneficiare presso talune importanti OIG: ECOSOC, UNESCO, Consiglio d'Europa, FAO, OMS, OIL, ecc.. Attraverso questo status, le OING hanno la possibilità di avanzare pubblicamente proposte e fare critiche e denunce, mediante interventi scritti e orali, avere scambi diretti di opinioni con personalità governative, rappresentanti diplomatici, funzionari internazionali ⁽³⁵⁾.

L'utilità della partecipazione è talora riconosciuta in modo solenne a talune OING: è il caso del Parlamento europeo che, nella già citata Risoluzione del 12 marzo 1987 sui diritti umani nel mondo e sulla politica comunitaria in materia, riconosce ad Amnesty International uno status privilegiato di consulenza.

È appena il caso di far notare come lo status consultivo favorisca le attività di *lobbying* all'interno stesso dei «palazzi» delle OIG.

La partecipazione delle OING ai processi decisionali si traduce anche nella progettazione di trattati e convenzioni internazionali: è il caso delle Convenzioni internazionale e europea contro la tortura, dei Protocolli internazionale e europeo per l'abolizione della pena di morte, della Convenzione sui diritti dell'infanzia. A quest'ultima hanno dato il proprio contributo progettuale OING quali, tra le altre, Amnesty International, Bureau International Catholique de l'Enfance, Commission Internationale des Juristes, Defence for Children International, Organisation Mondiale pour l'Education Pré-scolaire, Union Internationale de Protection de l'Enfance.

La partecipazione politica internazionale delle OING tende ad esercitarsi in forme sempre più coordinate: lo attesta il numero crescente di 'comunicazioni' congiunte di OING presso la Commissione dei diritti dell'uomo e la Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione

134 ss. In argomento v. anche A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, p. 141 ss.

⁽³⁵⁾ Cfr. D. WEISSBRODT, *The Contribution of International non-Governmental Organizations to the Protection of Human Rights*, in T. MERON (ed.), *Human Rights in International Law, Legal and Policy Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984, p. 403 ss.; doc. CM(89)183 del 31 ottobre 1989 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su «Le relazioni tra il Consiglio d'Europa e le organizzazioni non governative».

e la protezione delle minoranze delle Nazioni Unite ⁽³⁶⁾. C'è da sottolineare che è anche in aumento, all'interno di questa nuova prassi di coordinamento fra OING, il numero di comunicazioni contenenti organici progetti di risoluzioni ⁽³⁷⁾. Il dato è particolarmente significativo perché segna il passaggio dell'azione delle OING dalla mera «rappresentanza» all'intervento con fini propositivi e di controllo nei confronti delle istituzioni intergovernative.

Nel passato, che per la nostra materia è un passato molto recente, la partecipazione politica internazionale delle OING era limitata agli ambiti

⁽³⁶⁾ V. le seguenti comunicazioni scritte presentate alla 44a sessione della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite: «Diritti dell'uomo e progresso della scienza e della tecnica» (doc. E/CN.4/1988/NGO/47), presentata da 8 OING; «Aspetti istituzionali e i metodi di lavoro della Sotto-Commissione per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze» (doc. E/CN.4/1988/NGO/41), presentata da 23 OING; «Richiesta di adozione dei progetti di risoluzione sulle popolazioni autoctone presentati dalla Sotto-Commissione» (doc. E/CN.4/1988/NGO/46), presentata da 16 OING. V. anche le più recenti comunicazioni scritte presentate alla 47a sessione della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite: «Questione del godimento effettivo, in tutti i paesi, dei diritti economici, sociali e culturali proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nel Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ...» (doc. E/CN.4/1991/NGO/37), presentata da 28 OING; «Elaborazione di una dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e di proteggere i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali universalmente riconosciute» (doc. E/CN.4/1991/NGO/43), presentata da 38 OING.

⁽³⁷⁾ V., per esempio, le comunicazioni scritte contenenti progetti di risoluzione presentate dalla Federazione internazionale dei diritti dell'uomo alla 44a sessione della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite sui temi: «Limitazioni di origine costituzionale alle libertà d'opinione e di espressione» (doc. E/CN.4/1988/NGO/4) e «Protezione internazionale dei militanti dei diritti umani» (doc. E/CN.4.Sub.2/1988/NGO/6); e dal Consiglio dei punti cardinali sul tema: «Rafforzamento dei servizi consultivi nel campo dei diritti umani» (doc. E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/7). V. anche i più recenti progetti di risoluzione contenuti nelle comunicazioni scritte presentate: dal Consiglio dei punti cardinali alla 42 sessione della Sotto-Commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze, sul tema «Conference mondiale des droits de l'homme» (E/CN.4/Sub.2/1990/NGO/3); dalla Commissione delle Chiese per gli affari internazionali e dal Comitato consultivo mondiale della Società degli amici alla 47a sessione della Commissione dei diritti dell'uomo, sul tema «Les personnes déplacées dans leur propre pays» (E/CN.4/1991/NGO/1); dalla Federazione internazionale Terra degli Uomini alla 47a sessione della Commissione dei diritti dell'uomo, sul tema «L'enfant dans les conflits armés».

istituzionali della organizzazione «intergovernativa». La sfera delle attività più strettamente «diplomatiche», in particolare le conferenze di diplomazia congressuale, restavano rigorosamente chiuse alla partecipazione delle OING, le quali dovevano pertanto esprimersi «all'esterno», per vie anomiche e nell'ottica della alternatività. È il caso dei controvertici di ONG-OING rispetto ai Vertici degli stati più industrializzati del mondo (per es., controvertice di Parigi nel luglio 1989, con il coinvolgimento voluto dalle OING dei rappresentanti dei sette paesi più poveri del mondo). Ma anche su questo fronte si stanno aprendo delle brecce, sempre all'insegna dei diritti umani: è il caso del sistema dell'Atto finale di Helsinki, di cui diremo avanti.

d) *La cogestione*. La partecipazione delle OING non si esprime soltanto con comunicazioni, denunce e proposte di risoluzioni e di accordi internazionali, ma anche con il loro coinvolgimento nella realizzazione dei programmi *ufficiali* di attività adottati dalle OIG. All'origine di queste forme di cogestione stanno apposite convenzioni o contratti stipulati tra OING e OIG. Per le OING di promozione umana si tratta in genere di programmi formativi e di sensibilizzazione di strati sociali all'interno di «campagne», «decenni» o altro tipo di attività promosse dalle OIG: per esempio, campagna contro la fame nel mondo (FAO), per l'alfabetizzazione (UNESCO), per l'educazione sanitaria di base (OMS), decenni per lo sviluppo (ONU).

Sul piano nazionale, il tipico esempio di cogestione è quello dei servizi sociali di base, cioè di servizi di pubblica utilità, che vengono realizzati in via sempre più estesa dalle strutture di volontariato all'interno di programmi elaborati d'intesa e, spesso con il contributo finanziario, delle pubbliche istituzioni.

Un interessante settore in cui si realizza la pratica della cogestione è quello della cooperazione allo sviluppo, come in particolare disciplinato dalla Convenzione di Lomé CEE-ACP all'interno del sistema della Comunità europea ⁽³⁸⁾. Questa co-finanzia determinati progetti delle ONG-

⁽³⁸⁾ In argomento v. la relazione presentata da A. Papisca in occasione della Udienda conoscitiva, indetta dalla Commissione sviluppo e cooperazione del Parlamento europeo, sul tema «Il ruolo della democrazia nello sviluppo dei paesi del Terzo Mondo», Bruxelles, 19 dicembre 1991: il testo è in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», V, 2, 1991.

OING, che si trovano conseguentemente associate alla gestione di un più vasto programma istituzionale. In questo contesto, le OING hanno modo di interagire più direttamente con gli organismi comunitari e con i governi e profitano delle difficoltà che la Commissione di Bruxelles incontra nello spendere tutto il denaro stanziato dalla Convenzione per chiedere che il Parlamento europeo sia più direttamente coinvolto e che siano seguiti più coerenti criteri di giustizia sociale e di solidarietà ⁽³⁹⁾.

Un nuovo importante capitolo in questo sistema di cogestione si è di recente aperto a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Lomé 4. Esso riguarda la promozione dei diritti umani e, in via preliminare, la costituzione di strutture formative in materia nei paesi ACP ⁽⁴⁰⁾.

e) *La funzione di autogestione* è connaturale alla cultura spontaneista, volontarista e costitutivamente rivoluzionaria delle OING. Giova ricordare che esse esistono per fare – dati certi valori – quello che gli stati non fanno e per fare meglio quello che gli stati non fanno bene. Un esempio significativo è quello del Tribunale Permanente dei Popoli, il quale svolge in via del tutto autonoma una funzione giurisdizionale che non esiste ancora al livello istituzionale dei rapporti fra stati. L'autodeterminazione dei popoli e altri diritti di questi soggetti collettivi non trovano infatti *enforcement* valido ai sensi dell'attuale normativa internazionale in materia di diritti umani. Altri

⁽³⁹⁾ Cfr. Progetto di Risoluzione su «Il ruolo delle ONG nella cooperazione allo sviluppo», presentato dal Rapporteur M. Vecchi alla Commissione per lo sviluppo e la cooperazione del Parlamento europeo il 13 novembre 1991 (Doc-FR/PR/118043.rc) e la Risoluzione del Parlamento europeo (B3-1783/91) sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo.

⁽⁴⁰⁾ Il paragrafo 3 dell'art. 5 di Lomé 4 recita: «Su richiesta degli Stati ACP, potranno essere destinati mezzi finanziari, in conformità delle norme della cooperazione finanziaria e tecnica, alla promozione dei diritti dell'uomo negli Stati ACP, attraverso azioni concrete, pubbliche o private, che verrebbero decise, in particolare nel settore giuridico, in collegamento con gli organismi la cui competenza in questa materia sia riconosciuta internazionalmente. Il campo di queste azioni comprende sostegni alla creazione di strutture di promozione dei diritti dell'uomo. Sarà accordata priorità alle azioni di carattere regionale». In argomento, v. la relazione presentata da A. Papisca in occasione della Udienza conoscitiva, indetta dalla Commissione sviluppo e cooperazione del Parlamento europeo, sul tema «Il ruolo della democrazia nello sviluppo dei paesi del Terzo Mondo», Bruxelles, 19 dicembre 1991: il testo è in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», V, 2, 1991.

esempi di autogestione sono gli innumerevoli interventi a titolo di micro-realizzazioni nei paesi in via di sviluppo e gli interventi umanitari in occasioni di calamità naturali. Sicuramente, l'intera strategia della Assemblea dei Cittadini di Helsinki si fonda sul principio di autogestione: l'azione della HCA è infatti affidata a «istituzioni indipendenti» di società civile. È di tutta evidenza che lo sviluppo della filosofia «civil society» va nel senso del potenziamento dei ruoli di autogestione delle ONG e delle OING.

È appena il caso di ricordare che l'autofinanziamento è una importante fonte, etica e materiale, dell'autogestione.

f) L'*attività educativa* è una funzione naturale che le OING di promozione umana esercitano al loro interno e all'esterno. Molti fondi e risorse umane vengono impiegati nelle attività cosiddette di coscientizzazione, cioè di sensibilizzazione e mobilitazione operativa dell'opinione pubblica. Alle OING di nostro interesse inerisce *naturaliter* la vocazione a educare. In una prima fase della storia delle OING, c'era forse più propensione alla propaganda, alla 'conversione', al proselitismo, ma l'impegno concreto era concentrato più nella dinamica interna della singola OING che nell'intervento esterno finalizzato a trasformare il sistema delle relazioni internazionali. Oggi, l'accresciuto orientamento verso l'esterno, per operare trasformazioni, sta velocemente inducendo gran parte delle OING a farsi operatrici di pedagogia attiva dell'impegno socio-politico per la solidarietà e il mutamento delle istituzioni, in sede sia scolastica sia extrascolastica. Ogni OING, e quindi ogni ONG, ricerca il suo ruolo da svolgere all'interno dei programmi di educazione civica, politica e sociale, in particolare all'interno dei programmi di «educazione a vocazione internazionale» raccomandati dall'UNESCO⁽⁴¹⁾. Sono le stesse OIG a interpellare le OING affinché promuovino attività formative e a raccomandare a stati e a istituzioni scolastiche di utilizzare le ONG-OING per i loro programmi educativi⁽⁴²⁾. Di fatto, in taluni paesi

(41) Cfr. la Raccomandazione del 1974 sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali, pubblicata in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 2, 1988, p. 141 ss.

(42) Significativa in materia è l'esperienza dell'UNICEF, v. A. Farina, D. Lodi (eds.), *L'avventura dell'educazione allo sviluppo. 1974-1988 - le proposte e le esperienze del Comitato italiano per l'UNICEF*, Roma, Comitato italiano per l'UNICEF, 1988. V. anche le risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (78)41 del 1978 su

come l'Italia l'attenzione – in verità piuttosto recente – del mondo della scuola ai temi dell'educazione allo sviluppo, alla pace e ai diritti umani si deve alle iniziative di OING e ONG ⁽⁴³⁾.

La funzione educativa delle OING ne esalta il ruolo di pubblica utilità, giacché l'esercizio di tale funzione è un nuovo servizio sociale che si aggiunge agli altri tradizionalmente svolti dall'associazionismo. A questa attività si collega un importante effetto di ritorno per le OING. La diffusione della cultura della «rivoluzione umanocentrica» «dal quartiere all'ONU» all'interno di programmi, anche ufficiali, di educazione «orientata all'azione» – in ambito sia scolastico sia extrascolastico –, è funzionale al potenziamento del ruolo politico, quali attori del mutamento, delle stesse OING. Insomma, gli effetti di ritorno della funzione educativa dei nostri attori si traducono in una accresciuta capacità di influenza politica.

4. Riconoscimenti di status

4.1 Alla ricerca di uno status formale

Il processo di «mutazione della politica» di cui parla Bonanate ⁽⁴⁴⁾, riferendosi alla interconnessione tra politica interna e politica internaziona-

«La promozione dell'insegnamento dei diritti umani nei vari ambienti della società»; (79)16 del 1979 su «La promozione della ricerca in materia di diritti umani»; n. 5 (85)7 del 1985 su «L'insegnamento dei diritti umani nelle scuole».

⁽⁴³⁾ V. *Italy: Human Rights Education*, in «News-Letter», Council of Europe, 5/1989; per il documento completo, v. Council of Europe document DECS/Rech (89) 52; F. BOSELLO e A. FARINA (eds.), *Giovani, Educazione allo sviluppo, cooperazione, Roma, Comitato Italiano per l'UNICEF, 1985*; F. LAZZARI, *Educazione allo sviluppo e scuola italiana*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1988, pp. 135-164; AA.VV., *Educazione allo sviluppo e alla pace*, Roma, Edizioni CISD, 1988; *Il volontariato internazionale. Materiali didattici per l'educazione allo sviluppo*, a cura dell'Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e America Latina (ACRA), Milano, 1990. Per le attività educative di OING e ONG si segnalano quelle di Amnesty International, Mani Tese, Cem Mondialità.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in «Relazioni internazionali», dicembre 1989, p. 20 ss.

le, avviene in un contesto di socialità transnazionale che offre percorsi di continuità per i ruoli politici dai micro livelli locali ai macro livelli internazionali, diciamo che il nuovo della politica ufficiale non galleggia in un *vacuum*, giacché trova un tessuto connettivo pronto ad accoglierlo. È quello ordito da associazioni e movimenti che, in quanto espressioni spontanee di società civile, operano diffusamente nella maggior parte dei paesi del mondo.

Le OING sono esse stesse esperienza organica di interconnessione tra interno e internazionale. In quanto anticipatrici della mutazione-interconnessione della politica, può ipotizzarsi che le OING siano destinate a divenire gli attori politici più significativi, se non addirittura paradigmatici, in ordine all'allestimento del nuovo sistema della (unica) politica planetaria, caratterizzata dal superamento della dimensione territorio-frontiera. In questa prospettiva, può agevolmente ipotizzarsi per le OING, insieme con il potenziamento della loro funzione di aggregazione delle domande politiche, l'esercizio di una funzione di progettualità costituente per un nuovo ordine internazionale fondato sul principio del rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli ⁽⁴⁵⁾.

Il sistema della politica internazionale è certamente alla ricerca di «governatività»: per assicurare l'ordine pubblico internazionale in un quadro di disarmo generale, per gestire la politica delle migrazioni, quella per la tutela dell'ambiente, ecc..

La rete di OING operanti su scala planetaria condiziona in partenza, per il fatto stesso di esistere, la direzione ovvero la qualità del processo di costruzione di un sistema di governo mondiale. Il «costituzionalismo», cioè il principio del controllo democratico del potere, è un'istanza, anzi un'ipoteca già accesa a questo fine: esistono infatti un paradigma forte di valori etici e di norme giuridiche – il Codice internazionale dei diritti umani – ed un'area di soggetti che già operano perché il processo di costruzione si sviluppi nella direzione accennata ⁽⁴⁶⁾.

La politicità delle OING, sulla base anche dell'evidenza empirica che

⁽⁴⁵⁾ V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, in particolare il cap. V.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Diritti umani, «superconstituzione» universale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 13-24.

si va accumulando oltre che della loro naturale vocazione ad agire quali «instruments of real democratic representation» (47), assume caratteri e finalità «costituenti». Dal canto loro, gli stati-nazione dimostrano di non sapere tuttora rispondere con adeguata capacità innovativa alle sfide derivanti dalle trasformazioni in corso.

Le OING di promozione umana, lungi dal rincorrere o frenare tali trasformazioni, dimostrano invece di volerle cavalcare e di progettare il nuovo: per esempio, una Seconda Assemblea generale per l'ONU e, addirittura, un «nuovo ordine internazionale democratico» a partire dalla trasformazione del sistema delle Nazioni Unite (48).

La politicità delle OING discende primariamente dalla loro vocazione alla democrazia, come dimostra la loro sempre più folta e puntuale partecipazione al funzionamento delle istituzioni internazionali. Più o meno consapevolmente, le OING hanno individuato taluni «interstizi» del sistema internazionale (49) e ne profittano al fine di dilatarli. Un esempio significativo è quello che si riferisce al sottosistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani: le OING partecipano in maniera assidua e numerosa alle sessioni della Commissione dei diritti dell'uomo, della Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze, dei vari gruppi di lavoro, intervenendo sia verbalmente che con comunicazioni scritte. Significativo è il fatto che, nelle sessioni della Commissione del 1987, 1988, 1989, 1990 le comunicazioni scritte presentate dalle OING con status consultivo sui vari temi all'ordine del giorno sono state complessivamente 300. Ciò dimostra, in modo palese, un interesse crescente di questi nuovi attori della politica internazionale per i processi decisionali delle istituzioni internazionali per i diritti umani.

Un altro esempio molto significativo è quello che si riferisce alla partecipazione delle OING alla gestione dei programmi di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea (50). Questa è stata all'origine

(47) V. D. MITRANY, *op. cit.*

(48) Interessante è l'Appello dei giovani di Mani Tese «Per una Costituente mondiale per la pace e lo sviluppo» lanciato da Firenze nel 1985, Anno Internazionale della Gioventù: in A. PAPISCA (ed.), *Nel nome dei bambini*, Milano, Giuffré, 1990.

(49) V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale via di pace, cit.*, p. 87 ss.

(50) V. P. GALANT, *Il Comitato di collegamento tra le ONG per lo sviluppo presso la Cee*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 115-117; A.

impermeabile alle OING di promozione umana: l'interstizio, ovvero il cavallo di Troia, è stato offerto dal sistema della Convenzione di Lomé, col risultato che 600 ONG-OING si sono vivacemente annidate all'interno della Comunità, togliendo il monopolio ai circa 500 gruppi d'interesse economico da sempre privilegiati dalla stessa Comunità.

In presenza di questa realtà, il paradosso è che le OING, pur essendo attori politici internazionali a vocazione costituente, non esistono per l'ordinamento giuridico internazionale generale. Dal punto di vista giuridico, la OING esiste per il solo paese ove è locata la sede permanente del suo segretariato e depositato o registrato il suo statuto. In via ordinaria, l'OING è un soggetto di diritto (interno) per il solo paese che la ospita⁽⁵¹⁾. Per il diritto internazionale generale o, più esattamente, per la tuttora dominante dottrina gius-internazionalistica formalista, le OING sarebbero come gli individui: soggetti ignoti.

Ma, come abbiamo a suo tempo evidenziato, la condizione giuridica internazionale degli individui è cambiata a partire dal 1976, per il fatto che essi sono divenuti titolari di diritti innati riconosciuti all'interno di norme giuridiche internazionali. A partire da tale data, deve convenirsi che le OING beneficino della promozione di status conseguita dagli individui. Infatti, il diritto alla libertà di associazione, riconosciuto nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, può interpretarsi come diritto degli individui di associarsi e organizzarsi anche *per via transnazionale* oltre che, naturalmente, all'interno dei singoli stati. La soggettività giuridica internazionale delle OING può pertanto farsi discendere dalla soggettività giuridica internazionale delle singole persone che le compongono. La costruzione è un pò ardita, ma non impossibile come invece sarebbe stata prima dell'entrata in vigore, appunto nel 1976, dei due Patti internazionali sui diritti umani.

REITHINGER, *Partners per lo sviluppo: la Cee, le Ong e i popoli del Terzo Mondo*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 107-113; *La coopération entre les Communautés européennes et les ONG de développement*, in «Transnational Associations», 2, 1989, pp. 88-97; *Les OING, la jeunesse et la Communauté européenne. Enquete et analyse réalisées en janvier 1991 par le Bureau européen de coordination des organisations internationales de jeunesse*, in «Transnational Associations», 2, 1991, pp. 75-89.

⁽⁵¹⁾ Tra i paesi che più ospitano e riconoscono le OING sono la Francia, il Belgio, la Svizzera. Per più puntuali informazioni al riguardo, v. *Yearbook of International Organizations 1989/90*, cit., Vol. 1.

Tale orientamento è confermato da quanto sancito all'art. 25 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, circa le possibilità di adire la Commissione dei diritti dell'uomo: «1. La Commissione può essere investita di una domanda indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati, che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti Contraenti dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione, ...».

Anche l'UNESCO, per le violazioni dei diritti culturali, riconosce la facoltà di ricorso non soltanto ad individui, ma anche a gruppi e ONG in quanto tali ⁽⁵²⁾.

Non si può dunque parlare di anonimato per le OING nell'ordinamento internazionale ufficiale. A parte il regime di status consultivo vigente presso talune OIG, di cui diremo diffusamente più oltre, ci sono segnali che attestano dell'interesse degli stati in ordine a una qualche forma di riconoscimento giuridico delle OING ⁽⁵³⁾.

4.2 *Primo accordo giuridico internazionale sulle OING*

Da alcuni decenni si continua a pensare alla possibilità che un apposito trattato internazionale, da stipularsi quindi fra stati, riconosca formalmente le OING come soggetti di diritto internazionale. Un primo progetto al riguardo è quello elaborato dallo «Institut de Droit Internationale» nel 1923, cui ne ha fatto seguito un altro nel 1950 ⁽⁵⁴⁾.

A sostegno del riconoscimento della personalità delle OING, operato mediante un accordo giuridico fra stati è, da sempre, la Union des Associations Internationales, UAI ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Cfr. Decisione del Consiglio esecutivo dell'UNESCO, doc. 104 EX/3.3 del 1978.

⁽⁵³⁾ In argomento v. M. MERLE, *Les Acteurs dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1986, p. 159 ss.

⁽⁵⁴⁾ Per i testi v. in «La nouvelle société ouverte», a cura della Union des Associations Internationales, Bruxelles, 1973.

⁽⁵⁵⁾ In particolare il suo prestigioso ex Segretario generale G.P. SPEECKAERT, del quale v. *Le statut juridique des Associations Transnationales*, in «Transnational Associations», 8-9, 1980, p. 372 ss.

Altri ritengono invece che le organizzazioni transnazionali debbano crearsi da sole il proprio ordinamento giuridico appunto transnazionale, senza doversi assoggettare alla iniziativa (e al controllo) degli stati ⁽⁵⁶⁾.

La tesi dell'UAI è stata recepita dal Consiglio d'Europa, per iniziativa del quale è stata preparata la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative, firmata da Austria, Belgio, Grecia, Portogallo, Svizzera e Regno Unito il 24 aprile 1986 e finora ratificata da Regno Unito (febbraio 1989), Grecia (giugno 1989), Belgio e Svizzera (settembre 1990), Portogallo (ottobre 1991). La Convenzione, composta da 11 articoli, è entrata in vigore il 1° gennaio 1991.

Nel Preambolo, gli stati parti riconoscono che le organizzazioni internazionali nongovernative «esercitano una attività utile alla comunità internazionale specialmente nei campi scientifico, culturale, caritativo, filantropico, della salute e dell'educazione e contribuiscono alla realizzazione degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d'Europa».

C'è qui una figura nuova di soggetto per l'ordinamento giuridico internazionale: gli enti, non-statali, di «utilità internazionale». La dimensione internazionale non può non qualificare come pubblica tale «utilità». Alla luce di ciò, è possibile continuare a chiamare le OING enti privati o enti di privati? Dal punto di vista politico, questo riconoscimento formale del ruolo di utilità internazionale significa riconoscimento di status politico per gli enti che tale ruolo esercitano. Il rilievo pubblico e politico delle OING è inconfutabilmente evidenziato dalla lettera dell'articolo 4 laddove si ipotizza, per i casi della non applicazione della Convenzione, che una OING possa «compromettere le relazioni con un altro stato o il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali» ⁽⁵⁷⁾. L'articolo 2 dispone

⁽⁵⁶⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, p. 99 ss.

⁽⁵⁷⁾ L'articolo 4 così recita: «In ciascuna parte contraente l'applicazione della presente Convenzione non può essere sospesa che allor quando la ONG che invoca la Convenzione medesima, in ragione del suo oggetto, del suo scopo o dell'attività effettivamente esercitata: a) contravviene alla sicurezza nazionale, alla sicurezza pubblica, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione del crimine, alla protezione della salute e della morale, alla protezione degli altrui diritti e libertà; o b) compromette le relazioni con un altro stato o il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali».

che la personalità giuridica di una OING quale è acquisita nello stato in cui ha la sede statutaria, sia riconosciuta di pieno diritto negli altri stati parti. I requisiti perché una OING benefici di questo trattamento sono: avere uno scopo non lucrativo «di utilità internazionale»; essere stata creata con un valido atto di diritto interno da uno stato parte; esercitare attività effettive in almeno due stati parti; avere sia la sede statutaria sia la sede reale in paesi parti della Convenzione ⁽⁵⁸⁾.

La Convenzione europea costituisce la prima breccia nel muro dell'interstatualismo giuridico: l'utilizzazione di tale breccia come interstizio entro il quale acquisire uno status di più ampio spessore è collegata allo sviluppo della cultura politica delle OING.

4.3 *Status consultivo nel sistema delle Nazioni Unite*

La prima e più elementare forma di riconoscimento «ufficiale» delle OING è quella che discende dai regimi cosiddetti di status consultivo cui possono avere accesso le OING medesime sulla base di espresse previsioni degli ordinamenti giuridici di talune OIG. La concessione dello status consultivo non comporta il riconoscimento della personalità giuridica internazionale delle OING, ma quello della loro utilità in ordine al funzionamento delle OIG. Lo status consultivo conferisce ufficialità al ruolo delle OING prescindendo da implicazioni formali strettamente giuridiche. Insomma, lo status consultivo è riconoscimento di soggettività internazionale *funzionale*, il cui rilievo politico è di tutta evidenza. Esso presenta analogie con l'istituto del riconoscimento dei nuovi stati, che non ne fa sorgere la personalità giuridica, ma attesta dell'intenzione dello stato che riconosce, di volere intrattenere rapporti diplomatici con lo stato «riconosciuto».

Gli ambiti di operatività dei regimi di status consultivo hanno estensione mondiale e regionale. Sul piano mondiale, la previsione dello status consultivo delle OING risale al 1945, anno di adozione della Carta delle Nazioni Unite. In base all'articolo 71 della Carta, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite «può prendere opportuni accordi

⁽⁵⁸⁾ Per un primo commento alla Convenzione, v. M. MERLE, *L'enjeu du débat et la portée d'une Convention régionale*, in «Transnational Associations», 3, 1986, p. 137.

per consultare le organizzazioni non governative 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 il membro delle Nazioni Unite interessato».

La collaborazione tra ONU e OING è disciplinata da varie risoluzioni dell'ECOSOC. Nella più volte citata Risoluzione 1296 (XLIV) del 23 maggio 1968, «Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations», sono indicati i requisiti richiesti che le OING devono possedere.

L'attribuzione dello status consultivo – atto unilaterale – comporta l'iscrizione delle OING beneficiarie nella anagrafe dell'ONU, con la conseguenza per le prime di avere accesso alla documentazione e alle riunioni dei vari organi delle Nazioni Unite, eccezion fatta per quelle del Consiglio di sicurezza. Un'altra importante agevolazione collegata allo status consultivo è quella di poter accedere a contributi finanziari erogati dalle Nazioni Unite.

Lo status consultivo vigente all'ECOSOC, e di cui beneficiano 831 organizzazioni nongovernative si articola in tre categorie ⁽⁵⁹⁾:

Categoria I: ne fanno parte 35 OING, ritenute avere interesse alla maggior parte delle attività dell'ECOSOC (tra le altre, Inter-Parliamentary Union, International Union of Local Authorities, World Federation of United Nations Associations, World Confederation of Labour, Soroptimist International);

Categoria II: ne fanno parte 305 OING, ritenute avere una competenza specifica in determinati campi di attività del Consiglio (tra le altre, Amnesty International, Anti-Apartheid Movement, Arab Women Solidarity Association, Caritas Internationalis, Christian Peace Conference, Conference of European Churches, Federation for the Respect of Man and Humanity, Food and Disarmament International, greenpeace International, Human Rights Advocates International, Indigenous World Association, OXFAM);

«Roster» (elenco): vi figurano tutte le OING inserite in una lista per consultazioni *ad hoc*, articolata in tre sottocategorie:

Roster-Tipo A: ne fanno parte 202 OING (tra le altre, Defence for

⁽⁵⁹⁾ Cfr. *Yearbook of International Organizations 1989/90, cit.*, Vol. 1.

Children International, International Association Against Noise, International Association for Rural Development, International Juridical Organization, International League for the Rights and Liberation of Peoples, International School Association, Planetary Citizens, Rotary International);

Roster-Tipo B: ne fanno parte 33 OING (tra le altre, International Studies Association, Natural Resources Defense Council, Third World Movement Against the Exploitation of Women);

Roster-Tipo C: ne fanno parte 256 OING (tra le altre, International Federation of Musicians, International Institute for Peace, World Federation for Medical Education, International Peace Research Association).

Il regime dello status consultivo vige anche all'interno delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e di talune organizzazioni internazionali regionali che passeremo in rapida rassegna.

Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura, FAO. La FAO intrattiene «relazioni formali» con le OING che collaborano alla realizzazione dei suoi programmi. La Conferenza generale della FAO ha definito i principi cui devono informarsi le OING, con riferimento a tre tipi di relazioni:

a) status consultivo: assegnato a 16 OING (tra le altre, Caritas International, International Council of Women);

b) status consultivo speciale: assegnato a 51 OING (tra le altre, International Movement of Catholic Agricultural and Rural Youth, World Federation of Agriculture and Food Workers, World Movement of Mothers);

c) «liaison» status: assegnato a 108 OING (tra le altre, Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development, Coordinating Committee for International Voluntary Service, Food for the Hungry International, World Organization of the Scout Movement).

Organizzazione Internazionale del Lavoro, OIL. L'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto stabilisce che: «La OIL può stabilire idonei accordi, ogni qualvolta lo ritenga opportuno, con reputedate organizzazioni internazionali nongovernative, incluse le organizzazioni internazionali di impiegati, lavoratori, agricoltori e cooperativisti».

In applicazione di questa previsione il Consiglio dell'OIL ha adottato il 14 giugno 1948 una risoluzione che prevede accordi con le singole OING relativamente a due tipi di collaborazione: a) quella concernente la maggior parte delle attività dell'Organizzazione; b) quella riguardante alcuni particolari ambiti di operatività dell'Organizzazione.

Solo le organizzazioni i cui fini e obiettivi sono in armonia con lo spirito, i fini e i principi dello Statuto dell'Organizzazione e della Dichiarazione di Filadelfia possono essere ammesse nella lista speciale.

Accordi *ad hoc* vengono stipulati di volta in volta con organizzazioni che non rientrano né nella prima né nella seconda categoria di accordi.

Tre sono le categorie di status consultivo:

a) status consultivo generale: assegnato a 8 OING (tra le altre, International Co-operative Alliance, International Organization of Employers, World Confederation of Labour, World Federation of Trade Union);

b) status consultivo regionale: assegnato a 12 OING (tra le altre, Caribbean Congress of Labour, European Trade Union Confederation of Arab Trade Union);

c) lista speciale: status assegnato a 125 OING (tra le altre, Amnesty International, Caritas Internationalis, International Council of Voluntary Agencies, International Council of Social Welfare, World Peace Council, Soroptimist International, Survival International, Zonta International).

L'OIL intrattiene inoltre relazioni con 74 OING al di fuori del regime di status consultivo.

Organizzazione Mondiale della Sanità, OMS. L'articolo 71 dello Statuto dell'OMS definisce i requisiti che le OING devono possedere per intrattenere relazioni ufficiali con l'Organizzazione. Il Consiglio esecutivo decide sulle domande di ammissione. Solo in casi eccezionali sono ammesse organizzazioni nongovernative nazionali.

Le OING, oltre a partecipare senza diritto di voto alle riunioni dei vari organi dell'OMS, in particolare a quelle dell'Assemblea, dell'Ufficio esecutivo e dei comitati regionali, hanno accesso ai documenti non confidenziali e possono sottomettere memorandum al Direttore generale, che decide sul tipo di diffusione da dare a tali documenti.

Secondo i dati dell'Annuario UAI 1989/90, 163 OING risultano avere relazioni ufficiali con l'OMS (tra le altre, Christian Medical Commission, Inter-Parliamentary Union, International Union of School and University Health and Medicine, World Federation for Medical Education, Medical Women's International Association).

L'OMS intrattiene inoltre rapporti con 123 OING fuori dal regime di relazioni ufficiali.

Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la

Cultura, UNESCO. In base alle direttive riguardanti le relazioni dell'Organizzazione con le OING, entrate in vigore il 1° gennaio 1962 e successivamente modificate dalla Conferenza generale alla sua 14a sessione (1966), sono state create le seguenti categorie di relazioni ufficiali ⁽⁶⁰⁾:

a) Relazioni di consultazione e di associazione (categoria A). Possono essere ammesse a questa categoria, su loro richiesta, dopo consultazione con il Direttore generale e con decisione del Consiglio esecutivo dell'UNESCO, le OING che abbiano una struttura associativa ampiamente internazionale e di provata competenza in un importante campo dell'educazione, della scienza, della cultura, e contribuiscano in maniera sostanziale e continuativa al lavoro dell'Organizzazione.

Al 30 marzo 1989, 47 sono le OING appartenenti a questa categoria (tra le altre, International Council of Museums, International Music Council, Society of African Culture, World Confederation of Teachers, World Federation of UNESCO Clubs Centres and Associations, World Peace Council).

b) Relazioni di informazione e di consultazione (categoria B). Possono essere ammesse a questa categoria, con decisione del Consiglio esecutivo, le OING che abbiano dato prova della loro idoneità a fornire all'UNESCO consulenza riguardante il loro specifico campo d'azione, e abbiano concretamente contribuito con la loro attività alla realizzazione del programma dell'UNESCO.

Al 31 dicembre 1988, 237 sono le OING appartenenti a questa categoria (tra le altre, Amnesty International, Association of African Universities, Federation of Arab Teachers, International Association for the Child's Right to Play, International Association for Religious Freedom, International Federation of Actors, International League for Human Rights, International Union of Students).

c) Relazioni di informazione reciproca (categoria C). Possono essere ammesse a questa categoria, su decisione del Direttore generale, le OING che si dichiarino disposte a dare un effettivo contributo al conseguimento degli obiettivi dell'UNESCO.

⁽⁶⁰⁾ Sulle relazioni tra le OING e l'UNESCO, v. V. HERCIK, *Du nouveau dans les relations OING/UNESCO: revision des procédures*, in «Transnational Associations», 4, 1987, pp. 220-228; Idem, *Les OING et l'UNESCO*, in «Transnational Associations», 6, 1988, p. 279.

Al 31 dicembre 1988, 259 risultano essere le OING appartenenti a questa categoria (tra le altre, Christian Movement for Peace, European Association of Teachers, International Jacques Maritain Institute, Latin American Association for Human Rights, Pan African Women's Organization).

d) Accordi finanziari. Possono essere accordate sovvenzioni ad un limitato numero di organizzazioni della Categoria A e B, le quali con la loro attività danno un contributo significativo al conseguimento degli obiettivi dell'UNESCO e alla realizzazione del suo programma. Il Direttore generale può concludere contratti con qualificate OING per l'esecuzione di specifici progetti inclusi nel programma dell'Organizzazione.

L'UNESCO intrattiene inoltre relazioni con 52 OING al di fuori del regime di status consultivo.

È attiva la Conferenza delle OING con relazioni consultive della categoria A e B, che si avvale di un Comitato permanente, composto di 15 membri, il quale ha il compito di mantenere relazioni regolari con il Segretariato su tutti i problemi generali relativi alla cooperazione tra l'UNESCO e le OING. L'UNESCO fornisce una consulenza tecnica agli incontri della Conferenza e del Comitato.

Lo status delle OING presso l'UNESCO risulta essere di qualità superiore rispetto a quello presso l'ECOSOC perché è consentito l'accesso delle OING al principale organo legislativo, cioè la Conferenza generale dell'UNESCO ⁽⁶¹⁾.

Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale, UNIDO. In base all'articolo 19, 1, b, dello statuto, al 31 dicembre 1987, risultano avere lo status consultivo 78 OING (tra le altre, Afro-Asian Peoples' Solidarity Organization, World Confederation of Labour). Rappresentanti di OING designati dal Consiglio dell'UNIDO possono partecipare come osservatori agli incontri pubblici del Consiglio medesimo, dei suoi comitati e degli organi sussidiari.

⁽⁶¹⁾ Cfr. il documento dell'UNESCO SHS/HRS del 7/2/1991 su «Le processus d'elaboration et d'adoption a l'UNESCO d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme: Indication des différentes étapes de consultation des organisations internationales non gouvernementales (ONG), en vue de l'amélioration de leur contribution à l'élaboration de tels instruments par les organisations intergouvernementales et, en particulier, par l'UNESCO».

L'UNIDO intrattiene relazioni con 29 OING fuori dal regime di status consultivo.

Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo, UNCTAD. Il regime di status consultivo si articola in tre categorie:

a) Categoria generale: ne beneficiano 57 organizzazioni che esercitano funzioni interessanti la maggior parte delle attività dell'UNCTAD.

b) Categoria speciale: ne beneficiano 78 organizzazioni con una competenza specifica su determinate attività dell'UNCTAD.

c) Categoria registro: vi figurano 3 organizzazioni nongovernative nazionali che possono dare un contributo significativo ai lavori della Conferenza; sono registrate dal Segretario generale su un apposito registro in consultazione con il governo interessato.

Fondo Internazionale delle Nazioni Unite per l'Infanzia, UNICEF. Il Fondo coopera con tutte quelle OING che promuovono e tutelano i diritti dei bambini in ogni parte del mondo.

Presso l'UNICEF, godono dello status consultivo 163 OING (tra le altre, International Association for the Child's Right to Play, International Catholic Child Bureau, International Movement ATD Fourth World, International Pediatric Association, World Organization of the Scout Movement, Women's International League for Peace and Freedom).

L'UNICEF intrattiene rapporti con 51 OING fuori dal regime di status consultivo.

4.4 *Segue: status consultivo presso il Consiglio d'Europa*

Al 31 ottobre 1989, risultano avere lo status consultivo 317 OING (tra le altre, Amnesty International, Assembly of European Regions, International Association for Social Progress, European Environmental Bureau, International Commission for the Protection of Alpine Regions, International Federation of Catholic Universities, International Union of Local Authorities, Pax Christi, World Association for the School as an Instrument of Peace, World Organization of the Scout Movement).

Il Consiglio d'Europa intrattiene inoltre relazioni con 82 OING al di fuori del regime di status consultivo.

La Risoluzione (72)35 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che disciplina le relazioni tra l'Organizzazione e le ONG con status

consultivo, all'art. 2 stabilisce i requisiti che le ONG devono possedere per ottenere lo status consultivo:

a) la rappresentatività: le ONG devono avere una struttura federale che aggrega associazioni nazionali e/o membri individuali di un certo numero di paesi del Consiglio d'Europa e che sia quindi rappresentativa di «civil society»;

b) la consonanza con i fini e gli obiettivi dell'Organizzazione e la volontà di contribuire alla loro realizzazione.

Le ONG che godono dello status consultivo devono, secondo la citata Risoluzione, svolgere, tra le altre, le seguenti funzioni:

a) di pubblicità delle iniziative promosse dal Consiglio d'Europa nei settori di propria competenza;

b) di informazione interna: le ONG devono informare il Segretario generale di tutte le loro attività che rientrano nei settori d'interesse del Consiglio d'Europa; delle iniziative prese allo scopo di diffondere le attività promosse dal Consiglio d'Europa; del calendario delle riunioni, anche per consentire al Segretario generale, qualora lo ritenesse opportuno, di inviare un proprio osservatore. Le ONG, inoltre, devono fornire, su richiesta del Segretario generale, la documentazione e quant'altro materiale prodotto nel campo di loro competenza;

c) di partecipazione: le ONG possono inviare, attraverso il Segretario generale, delle memorie alle Commissioni dell'Assemblea parlamentare o ai Comitati di esperti governativi; possono essere invitate ai lavori delle Commissioni dell'Assemblea per esporre oralmente o per iscritto le loro opinioni sulle diverse questioni all'ordine del giorno; partecipano, in qualità di osservatori e senza diritto di parola, alle sessioni pubbliche dell'Assemblea. Le ONG, inoltre, partecipano, con comunicazioni scritte e orali, ai colloqui e ai seminari organizzati dal Consiglio d'Europa; svolgono studi a loro affidati dal Consiglio d'Europa; partecipano attivamente alla elaborazione di accordi e convenzioni europee; svolgono un ruolo fondamentale nella realizzazione delle campagne europee e degli anni europei promossi dal Consiglio d'Europa; partecipano alle Conferenze ministeriali europee. Si ricorda, infine, che il Consiglio d'Europa dedica una attenzione particolare alle organizzazioni non governative della gioventù, le quali partecipano ai lavori del Consiglio di direzione e del Comitato consultivo del Centro europeo della gioventù e del Fondo europeo per la gioventù.

Allo scopo di favorire e intensificare la collaborazione tra le ONG e i

vari organi del Consiglio d'Europa, il Segretariato organizza ogni anno una «riunione di informazione generale» e nove «riunioni settoriali».

Attraverso la prima, il Segretariato intende coinvolgere le ONG nella realizzazione dei grandi progetti del Consiglio d'Europa, come è avvenuto, per esempio, nel 1988, quando il Consiglio lanciò la campagna europea sull'interdipendenza e la solidarietà Nord-Sud.

Le riunioni settoriali – che vengono organizzate in occasione delle sessioni dell'Assemblea parlamentare – hanno invece lo scopo di informare le ONG sullo sviluppo dei lavori del Consiglio d'Europa nei vari settori (diritti umani, affari sociali, sanità, educazione, cultura, cooperazione giuridica, ambiente, poteri locali e regionali, gioventù, ecc.) e di avviare un proficuo scambio di opinioni.

Le organizzazioni nongovernative, per meglio coordinare le loro attività e per incidere più efficacemente sui processi decisionali del Consiglio d'Europa, hanno costituito, nel 1977, due strutture di collegamento: la Conferenza plenaria e la Commissione di collegamento delle organizzazioni nongovernative con status consultivo presso il Consiglio d'Europa.

La Conferenza plenaria si riunisce ogni anno per stabilire gli orientamenti generali che dovranno informare le attività delle oltre 300 ONG e i loro rapporti con i vari organismi del Consiglio d'Europa e per individuare gli obiettivi principali che dovrà perseguire la Commissione di collegamento. Quest'ultima si compone di 25 membri, eletti dalla Conferenza plenaria, e si riunisce almeno tre volte l'anno. Tra le sue funzioni principali si segnalano quelle intese a favorire e intensificare la collaborazione tra tutti gli organismi del Consiglio d'Europa e tra le ONG medesime; assicurare il collegamento con i servizi del Segretariato del Consiglio d'Europa; seguire i lavori delle riunioni settoriali; garantire la partecipazione a tutte le manifestazioni dove è sollecitata la presenza di rappresentanti di ONG; preparare la Conferenza plenaria delle ONG ed elaborare il programma annuale di lavoro.

Il buon funzionamento di queste due strutture ha fatto crescere la fiducia dell'Organizzazione europea nei confronti delle ONG e ha posto le premesse per un'ulteriore evoluzione di tipo istituzionale. Nel 1979, infatti, è stato costituito, nell'ambito della Commissione per le relazioni parlamentari e pubbliche dell'Assemblea parlamentare, un «Comitato misto parlamentari-ONG», con la funzione principale di rafforzare la cooperazione tra l'Assemblea e le organizzazioni nongovernative.

Attualmente, al fine di ulteriormente «mirare» la loro partecipazione

nell'ambito del Consiglio d'Europa e aumentare il tasso di influenza politica, le ONG stanno riorganizzando la propria presenza attraverso la costituzione di nuovi raggruppamenti tematici sulla base dei numerosi settori d'intervento del Consiglio d'Europa.

4.5 *Segue: status consultivo presso altre OIG*

Organizzazione degli Stati Americani, OSA. Ha accordi formali con 85 organizzazioni nongovernative nazionali e internazionali (tra le altre, Inter-American Scout Committee, International Peace Academy, Latin American Faculty of Social Sciences, Universal Esperanto Association).

L'OSA intrattiene inoltre relazioni funzionali con 79 OING.

Organizzazione per l'Unità Africana, OUA. Godono dello status di osservatore un certo numero, non specificato, di organizzazioni «Africa-oriented». L'OUA intrattiene relazioni con 47 OING escluse dallo status di osservatore. È in aumento il numero di ONG e OING che collaborano con la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, OCSE. Con decisione del Consiglio del 13 marzo 1962, le OING considerate ampiamente rappresentative di interessi economici generali e/o particolari possono avere accesso al regime di status consultivo, che consente loro di fornire consulenze in determinati settori e la partecipazione al Comitato di collegamento presieduto dal Segretario generale.

Tale status risulta assegnato a 5 OING (tra le altre, Business and Industry Advisory Committee to OECD, Confederation of European Agriculture). L'OCSE intrattiene inoltre relazioni con 73 OING al di fuori del regime di status consultivo.

4.6 *Sistema della Comunità europea*

Ho prima ricordato che nel sistema della Comunità europea non sono «previste» le OING in quanto tali. Di fatto, come ho già avuto modo di precisare, i gruppi di interesse economico sono saldamente collocati nel sistema comunitario attorno alla Commissione e al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), mentre le ONG-OING di cooperazione allo

Status consultivo presso OIG

Organizzazione Internazionale	N. di OING con status consultivo
Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, ECOSOC	831
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura, FAO	175
Organizzazione Internazionale del Lavoro, OIL	145
Organizzazione Mondiale della Sanità, OMS	163
Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, UNESCO	543
Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale, UNIDO	78
Conferenza delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, UNCTAD	138
Fondo Internazionale delle Nazioni Unite per l'Infanzia, UNICEF	163
Consiglio d'Europa	317
Organizzazione degli Stati Americani, OSA	85
Organizzazione per l'Unità Africana, OUA	7
Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico, OCSE	5
Convenzione di Lomé ACP-CEE	600

sviluppo si sono annidate nel sottosistema della Convenzione di Lomé e quelle giovanili si ritrovano periodicamente attorno al Parlamento europeo.

A partire dal 1984, la questione del riconoscimento comunitario formale delle OING (e delle ONG) è stata posta all'interno del Parlamento europeo mediante la proposta di risoluzione di L.Eyraud intitolata: «L'admission, l'administration, la réglementation et le financement des associations dans la Communauté européenne». A seguito di questa proposta, la Commissione per gli Affari giuridici del Parlamento europeo ha adottato, il 13 marzo 1987, un Rapporto in cui è tra l'altro asserito che

l'«interesse economico» della Comunità non può in alcun caso indurre a discriminare tra associazioni a fini di profitto e associazioni a fini non lucrativi, tenuto conto del fatto che anche queste ultime partecipano alla vita della Comunità. Per il riconoscimento formale delle OING si fa riferimento all'articolo 235 del Trattato istitutivo della CEE e all'Atto unico che, nel preambolo, tra gli scopi della Comunità enuncia quelli relativi alla promozione dei principi di democrazia, dei diritti umani, della pace e della sicurezza internazionali. Lo stesso programma comunitario che va sotto il nome di «Europa dei cittadini» chiama implicitamente in causa le associazioni a fini di promozione umana, in quanto effettive rappresentanti di vaste aree di bisogni e interessi popolari.

Quanti nella Comunità europea stanno operando perché le OING vengano formalmente riconosciute citano anche un «precedente» che, per analogia, potrebbe venire proficuamente utilizzato. È il Regolamento CEE 2137/85 che riconosce la figura del «Groupement européen d'intérêt économique» allo scopo di favorire la cooperazione transnazionale in campo economico: l'analogia può scattare specialmente se si tiene conto che, in pratica, tutte le OING operano nel campo dei diritti economici, sociali e culturali. Di fatto, il Parlamento europeo ha già preso posizione in questo senso, chiedendo che tra le entità riconducibili al «Groupement européen d'intérêt économique» siano comprese anche le OING in quanto idonee ad agevolare l'attuazione del Mercato unico europeo in stretta coerenza con i dettati dei diritti umani.

Ho già ricordato che le OING sono attive per l'attuazione della Convenzione di Lomé. Il Comitato di Collegamento (Comité de Liaison) delle ONG per lo sviluppo ⁽⁶²⁾ è stato istituito presso la Comunità europea nel 1976, con lo scopo di promuovere il coordinamento e il potenziamento delle ONG dei paesi della Comunità impegnate nella realizzazione di progetti di sviluppo nei paesi del Sud del mondo.

I principali obiettivi del Comitato sono:

- a) salvaguardare l'autonomia delle ONG e promuovere la collaborazione tra ONG e tra ONG e CEE in tutti i settori dello sviluppo;
- b) incoraggiare la nascita e lo sviluppo di ONG nei paesi in via di

(62) V. «Dialogue», 5, 1988, p. 5.

sviluppo (PVS), così da garantire forme dirette di collaborazione tra soggetti nonstatuali;

c) informare e mobilitare l'opinione pubblica europea sulle cause del sottosviluppo e sulle azioni concrete di solidarietà;

d) promuovere una politica dello sviluppo e allo stesso tempo contribuire all'accelerazione del processo di unificazione politica della Comunità, nella speranza che questo possa dare un ulteriore impulso allo sviluppo economico dei PVS.

Il Comitato è eletto dall'Assemblea generale di tutte le ONG che cooperano con la Commissione delle Comunità Europee e i cui rappresentanti sono a loro volta eletti dai coordinamenti nazionali delle ONG. Il Comitato presenta annualmente all'Assemblea generale un rapporto sulle attività svolte.

Le attività del Comitato si articolano mediante 6 gruppi di lavoro competenti nei seguenti settori: aiuto d'emergenza, questioni alimentari, volontari, educazione allo sviluppo, cofinanziamento dei progetti, politiche per lo sviluppo. Dal 1982 funziona un Segretariato permanente che organizza le riunioni del Comitato e dell'Assemblea generale annuale, rende esecutive le decisioni del Comitato e dell'Assemblea, fornisce informazioni e documentazione alle ONG.

In quanto principale interlocutore nongovernativo della CEE in materia di politiche dello sviluppo, il Comitato esprime la posizione delle ONG europee come espressa nelle raccomandazioni votate dall'Assemblea generale e nelle decisioni comuni dei suoi membri.

Dopo oltre 10 anni di attività e di cooperazione, le 600 ONG per lo sviluppo hanno nel loro insieme dimostrato sul campo di essere attori internazionali dello sviluppo e di essere partners insostituibili per la CEE nella messa in opera di coerenti politiche di cooperazione allo sviluppo. Nel corso di questi anni il Comitato ha rafforzato la sua rappresentatività e ha allargato il suo campo d'azione ⁽⁶²⁾.

⁽⁶²⁾ Nel periodo 1976-1987 le ONG europee hanno intrapreso e cofinanziato con la Comunità 4901 progetti di sviluppo economico e sociale a vantaggio delle popolazioni più povere, assicurando una cooperazione effettiva in 123 paesi, per l'ammontare complessivo di 270.968.222 ECU. Il Comitato opera attivamente anche nel settore dell'informazione attraverso la diffusione del periodico «ONG-CEE Nouvelles» e la realizzazione di studi che mettano alla portata di tutti i problemi dello sviluppo.

In materia di cooperazione allo sviluppo, il Parlamento europeo dimostra di riconoscere nel Comitato delle OING il suo alleato naturale ⁽⁶⁴⁾.

Una nuova strada, nel settore specifico della promozione dei diritti umani, si apre alle ONG europee (e anche a quelle del Terzo Mondo) in virtù dell'art. 5 della Convenzione di Lomé 4.

4.7 Sistema di Helsinki

L'Atto finale di Helsinki ⁽⁶⁵⁾, sottoscritto nel 1975 da 35 paesi (oggi sono 38) allo scopo di favorire la distensione nei rapporti Est-Ovest mediante il dialogo su temi di cruciale importanza (i tre «cesti» dell'Atto finale, preceduti dalla enunciazione di principi di alto valore anche etico come quelli del rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli, contengono disposizioni circa la sicurezza politico-militare, la cooperazione economica e in altri settori, la cooperazione nel campo sociale e umanitario), non ha all'origine dato luogo ad alcuna struttura organizzata in via permanente per la sua attuazione. La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE, in quanto tale è una struttura di diplomazia congressuale di tipo multilaterale ⁽⁶⁶⁾ che si articola nella sequela delle riunioni che vanno sotto il nome di «Seguiti dell'Atto finale di Helsinki». Il raggio d'azione è continentale europeo, esteso alla partecipazione degli Stati Uniti e del Canada. A seguito delle profonde trasformazioni avvenute o in corso nei paesi dell'Europa centrale e orientale (innescate da movimenti e «gruppi informali», che hanno giocato un ruolo fondamentale all'interno di una rete

⁽⁶⁴⁾ Sulla evoluzione dei rapporti tra le associazioni di cooperazione allo sviluppo e il Parlamento europeo, v. il Progetto di Risoluzione su «Il ruolo delle ONG nella cooperazione allo sviluppo», presentato dal Rapporteur M. Vecchi alla Commissione per lo sviluppo e la cooperazione del Parlamento europeo il 13 novembre 1991 (Doc-FR/PR/118043.rc).

⁽⁶⁵⁾ V., tra gli altri: L.V. FERRARIS (ed.), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova, Cedam, 1977; S. SEGRE, *Da Helsinki a Belgrado*, Roma, Editori Riuniti, 1977; N. ANDREW, R.E. BIRNBAUM (eds.), *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*, Rockville, Sijthoff and Noordhoff, 1980.

⁽⁶⁶⁾ V. A. PAPISCA e M. MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, p. 97 ss.

transnazionale di comunicazioni), la struttura di diplomazia congressuale della CSCE sta evolvendo verso forme di organizzazione permanente, intese a favorire non più soltanto il dialogo e la cooperazione, ma anche l'integrazione fra i paesi membri ⁽⁶⁷⁾. È significativo il fatto che sia stato creato nel 1989 un Segretariato permanente della CSCE, con sede a Praga.

Come noto, le previsioni del IIIIF8 cesto dell'Atto finale investono la materia cosiddetta della dimensione umana, ma all'origine gli stati non hanno dato alcun rilievo al ruolo che ONG e OING possono efficacemente svolgere proprio in questa materia ⁽⁶⁸⁾.

L'assenza di forme di status consultivo si spiega con l'assenza di un autonomo apparato funzionale della CSCE, oltre che con la natura rigorosamente diplomatica (e quindi unanimistica quanto a procedure deliberative) della Conferenza.

Di recente si sono tuttavia aperti, come prima accennato, degli spiragli per una partecipazione formale di OING, gruppi e singoli esperti anche se non ancora allo stesso tavolo dei diplomatici. Le OING possono infatti trovarsi, come previsto dal Documento conclusivo della CSCE sulla dimensione umana di Mosca, al tavolo delle discussioni ufficiali in quanto membri di singole delegazioni statali nazionali ⁽⁶⁹⁾.

Il Documento conclusivo della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE, del 15 gennaio 1990 a Vienna, contiene il seguente passo: «Gli Stati partecipanti ... hanno deciso: ... nel caso di riunioni cui siano invitati a contribuire partecipanti non governativi, di utilizzare al massimo la possibilità di tenere sedute informali per consentire un dibattito più spontaneo» (Capitolo dedicato alla «Dimensione umana della CSCE») ⁽⁷⁰⁾. Ancora più esplicito è il Documento della riunione di

⁽⁶⁷⁾ V. TORNETTA (ed.), *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, Laterza, 1989.

⁽⁶⁸⁾ La prima importante presenza di ONG, con una conferenza parallela a quella della CSCE, avviene a Madrid nel 1980: v. J.A. GARCIA VILAR, *Las Organizaciones no Gubernamentales ante la Reunión en Madrid de la C.S.C.E.*, Salamanca, Universidad Pontificia, 1983, pp. 84-89. V. anche A.S. KAMAROTOS, *CSCE: A Potential Fertile Ground For NGO Action*, in «Transnational Associations», 5, 1991, pp. 250-251.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. il Documento conclusivo della riunione di Mosca sulla dimensione umana della CSCE del 3 ottobre 1991, in particolare il parag. 43.

⁽⁷⁰⁾ V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo*

Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE del 29 giugno 1990 ⁽⁷¹⁾, il quale contiene una dichiarazione del Presidente intitolata: «Sull'accesso delle organizzazioni non governative e dei mezzi di informazione alle riunioni della Conferenza sulla dimensione umana». In tale documento gli stati partecipanti concordano sul fatto che, al fine di rispettare una «prassi di trasparenza e accessibilità» dove essere garantita «la libera circolazione dei membri delle organizzazioni non governative interessate nei locali della Conferenza»; «liberi contatti fra i membri delle organizzazioni non governative interessate e i delegati»; «l'accesso ai documenti ufficiali della Conferenza»; «l'opportunità per i membri delle organizzazioni non governative interessate di trasmettere ai delegati comunicazioni relative alla dimensione umana della CSCE»; «il libero accesso dei delegati a tutti i documenti emanati dalle organizzazioni non governative».

Importante è anche il paragrafo 10.2 del Documento di Copenaghen che riconosce «i diritti di ciascuno, individualmente o in associazione con altri, di esaminare e discutere l'osservanza dei diritti umani nonché di sviluppare e discutere idee per una migliore tutela dei diritti umani e mettere in atto mezzi migliori per garantire l'osservanza delle norme internazionali sui diritti umani».

La Carta di Parigi per una Nuova Europa (CSCE, novembre 1990) stabilisce, tra l'altro: «Gli Stati ribadiscono il ruolo importante che le organizzazioni non governative, gruppi religiosi e altri e individui hanno giocato nel perseguimento degli obiettivi della CSCE e faciliteranno ulteriormente le loro attività per la implementazione degli impegni della CSCE ad opera degli Stati partecipanti. Queste organizzazioni, gruppi e individui devono essere coinvolti in modo appropriato nelle attività e nelle nuove strutture della CSCE allo scopo di adempiere ai loro importanti compiti».

Nel documento presentato dalla Commissione diritti umani della HCA alla CSCE sulla dimensione umana di Mosca, le istituzioni di società civile, partendo dalle «aperture» sopra ricordate, avanzano in materia di

mondiale, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989, p. 64. Il testo del Documento di Vienna è pubblicato in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, pp. 99-132.

⁽⁷¹⁾ Pubblicato in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, p. 159 ss.

partecipazione politica popolare una precisa proposta: «Nel sistema generale della CSCE deve vigere almeno ciò che è già acquisito nel sistema delle Nazioni Unite (status consultivo). Per quanto riguarda in particolare l'area della dimensione umana lo status delle ONG non può non essere di co-decisionalità e di eguale partecipazione (non partecipazione parallela) al funzionamento di tutte le strutture interessate» ⁽⁷²⁾.

Nel Documento conclusivo della CSCE di Mosca, gli Stati partecipanti, anche se non recepiscono ancora la domanda di co-partecipazione proveniente dalle strutture organizzate di società civile, fanno comunque fare un passo in avanti al coinvolgimento delle ONG nelle attività della Conferenza. Innanzitutto i riferimenti alle ONG sono contenuti all'interno del Documento conclusivo (parag. 43) e non, come fu per Vienna e Copenaghen, in una dichiarazione del Presidente allegata al Documento stesso.

Inoltre, nell'ultima parte del Documento di Mosca, quella intesa a disciplinare la partecipazione delle ONG ai lavori della Conferenza sulla dimensione umana, gli Stati partecipanti riconoscono alle ONG una funzione di controllo sul «rispetto degli impegni della CSCE nel campo della dimensione umana»; consentono alle ONG «di far giungere i loro punti di vista ai rispettivi governi e ai governi di tutti gli altri stati partecipanti durante i futuri lavori della CSCE sulla dimensione umana» e «di distribuire contributi scritti su temi specifici della dimensione umana della CSCE a tutte le delegazioni»; assegnano loro «un comune spazio nei luoghi di riunione o nelle immediate vicinanze». Gli Stati partecipanti, infine, rivolgono a se stessi un interessante incoraggiamento: «Le delegazioni alle riunioni della CSCE saranno ulteriormente incoraggiate perché includano o invitino membri di ONG».

Alla luce anche di questi recenti riconoscimenti, la soggettività internazionale delle ONG sembra oggi non poter più essere messa in discussione.

La «Helsinki Citizens Assembly», come già ricordato nell'introduzione-

⁽⁷²⁾ Cfr. *Appello per il rispetto dei diritti umani*. Documento presentato dalla Commissione diritti umani della «Helsinki Citizens' Assembly» alla Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (Mosca, 10 settembre-4 ottobre 1991), in «Orizzonti», 19, ottobre 1991, pp. 27-30.

Riconoscimenti ufficiali delle OING

	Tipi di riconoscimento	Requisiti per il riconoscimento
Riconoscimento giuridico nei rapporti fra stati	multilaterale (diritto internazionale, Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle OING, 1986)	utilità internazionale struttura democratica atto costitutivo registrato o riconoscimento legale in un paese parte alla Convenzione
Riconoscimento "funzionale" in ambito intergovernativo	<p style="text-align: center;">OIG universali</p> <p style="text-align: center;">status consultivo</p> <p style="text-align: center;">OIG regionali</p>	<p style="text-align: center;">ECOSOC UNESCO OMS e altre</p> <p style="text-align: center;">Consiglio d'Europa e altre</p> <p>rilievo internazionale (membri in più di tre paesi) rappresentatività struttura democratica compatibilità con fini OIG</p>

ne, è la più grossa iniziativa presa in sede paneuropea con lo scopo di innestare forme di partecipazione politica popolare nel sistema di Helsinki e quindi di avviarne la democratizzazione ⁽⁷³⁾.

5. *Le implicazioni politiche dello status consultivo*

Per le OING, lo status consultivo, insieme al Codice internazionale dei diritti umani, è lo strumento formale di maggior rilievo che le legittima ad esercitare capacità e ruoli politici direttamente *al livello sistemico* della politica internazionale e, più esattamente, a quello dell'organizzazione intergovernativa. Resta infatti esclusa la parte coperta dalle relazioni diplomatiche, peraltro con recenti importanti aperture anche in questo settore come dimostrano i Documenti conclusivi della CSCE di Vienna, di Copenaghen e di Mosca prima citati.

Lo status consultivo consente alle OING di interagire, all'interno del medesimo contesto istituzionale, con una molteplicità di attori politici internazionali: le OIG, gli stati, le stesse OING.

La principale funzione politica che lo status consultivo consente di esercitare è quella di aggregazione della domanda politica di base.

Come ho più volte sottolineato, le OING sono rappresentative di interessi popolari diffusi trasversalmente alle varie società nazionali e come tali sono percepite dagli altri attori, soprattutto dalle OIG.

La peculiarità dello status consultivo sta nel fatto che gli attori aggregatori non restano alla soglia della «scatola nera» della processazione degli inputs, ma vi entrano pur se con ruolo di «consulenza». Le OING accedono al processo decisionale delle OIG e vi operano attivamente pur se entro limiti predeterminati. Possono presentare, come già ricordato, interventi scritti e orali, dietro autorizzazione del competente organo della OIG. Non possono tuttavia partecipare al voto deliberativo.

Questo coinvolgimento innesca tutta una serie di processi, da quello di

⁽⁷³⁾ Cfr. *Actes de la session fondatrice de l'Assemblée Européenne des Citoyens* (Assemblée des citoyens d'Helsinki), Prague, 19-21 octobre 1990, Paris, Comité français de l'Assemblée européenne des citoyens, 1991; *Appello per il rispetto dei diritti umani*, in «Orizzonti», 19, ottobre 1991, pp. 27-30.

learning dei rappresentanti delle OING a quello di lobby nei confronti dei delegati governativi e dei funzionari internazionali delle OIG. Per più efficacemente esercitare pressione, le OING sono indotte ad aggregarsi fra loro, ad adottare posizioni comuni, in sostanza a creare alleanze e schieramenti inter-OING (networks): si registra in questi ultimi anni un aumento delle comunicazioni scritte presentate congiuntamente dalle OING, per esempio presso la Commissione diritti dell'uomo delle Nazioni Unite.

L'evoluzione del ruolo delle OING all'interno dei regimi di status consultivo si caratterizza nei seguenti termini:

1) le OING mostrano propensione ad aggregarsi fra loro per aree di intervento, al di là dei contesti istituzionali di «coordinamento» offerti dalle «Conferenze» o dai «Comitati» permanenti di OING presso questa o quella OIG;

2) in presenza degli estesi processi di internazionalizzazione e del coinvolgimento delle OIG sul terreno della promozione e della tutela dei diritti umani e delle politiche per l'ambiente, lo sviluppo e la pace, si sta verificando una crescita di ruolo delle OING «cause oriented», cioè di quelle più marcatamente orientate ai valori;

3) aumenta l'attenzione delle OING per i problemi di efficienza e di qualità delle OIG: anche per contrastare comportamenti di *de-regulation* o disimpegno di taluni importanti stati (per esempio, gli Stati Uniti nei confronti dell'UNESCO e della stessa Organizzazione delle Nazioni Unite, almeno fino alla guerra del Golfo), le OING manifestano sostegno e solidarietà verso le strutture organizzate della cooperazione internazionale multilaterale;

4) le OIG, in particolare l'ONU, l'UNESCO, la FAO, l'OMS, il Consiglio d'Europa, associano sempre più frequentemente agli stati, quali destinatarie di Risoluzioni, le OING, appunto perché considerate importanti ai fini della realizzazione dei programmi di cooperazione internazionale;

5) con riferimento a talune tematiche, come il disarmo, l'ambiente, lo sviluppo e i diritti umani, il contributo delle OING si dimostra più vivacemente progettuale e creativo di quello degli stati;

6) dal canto loro, le OING «cause oriented» dimostrano una crescente preoccupazione in ordine alla qualificazione delle loro rappresentanze mediante l'impiego di 'tecnici', ovvero di persone ad alta competenza

specialistica, nei programmi delle OIG ⁽⁷⁴⁾;

7) aumenta la pretesa delle OING di esercitare ruoli di co-partecipazione e di *co-decision-making* all'interno delle OIG ⁽⁷⁵⁾.

Quest'ultimo è l'aspetto più significativo dell'evoluzione del ruolo delle OING con status consultivo. La rivendicazione della co-decisionalità ha una germinazione piuttosto remota. Fin dagli anni '50 le OING dichiarano ufficialmente che non vogliono ridurre il loro ruolo a quello di cassa di risonanza e di mera esecuzione dei programmi delle OIG: «Noi non siamo alla ricerca oggi di maggiori privilegi formali per "osservare" il lavoro delle Nazioni Unite. Noi vogliamo che ci siano offerte maggiori occasioni per divenire *co-partecipanti* in compiti comuni. Non ci consideriamo esterne alle Nazioni Unite, ma partners con specifici contributi da dare a molti livelli. Noi non ci accontentiamo di essere guardate come dei meri "aggiunti", come dei meri amplificatori delle decisioni delle Nazioni Unite (anche se accettiamo tale ruolo). Noi siamo le voci dei popoli. Essi ci guardano come canali attraverso i quali le loro aspirazioni ed esperienze possono divenire parte del processo decisionale alle Nazioni Unite in materie che li toccano direttamente. Questo è uno dei nostri ruoli principali. Non è questione di privilegio per le ONG, ma è assolutamente essenziale, in senso concreto, alle Nazioni Unite e al loro futuro» ⁽⁷⁶⁾.

6. *Gli attributi di posizione delle OING*

Riassumendo quanto illustrato al precedente paragrafo, le OING

⁽⁷⁴⁾ Cfr., in argomento, E. BOULDING, *Building a Global Civic Culture: Education for an Interdependent World*, New York, Tachers College Press, 1988, p. 47 ss., che parlando delle OING come di un «planet in transition» si sofferma sul loro «new professionalism».

⁽⁷⁵⁾ V. A. REITHINGER, *Partners per lo sviluppo: la Cee, le Ong e i popoli del Terzo Mondo*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 107-113; P. GALAND, *Il Comitato di collegamento tra le Ong per lo sviluppo presso la Comunità europea*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 115-117.

⁽⁷⁶⁾ CONGO, Report of the 13th General Assembly, Section Yellow, p. 33, riportato in CHIANG PEI-HENG, *Non-Governmental Organizations at the United Nations. Identity, Role, and Function*, New York, Praeger, 1981, p. 231.

beneficiano, allo stato attuale, di forme di riconoscimento ufficiale che vanno dallo status consultivo presso OIG universali e regionali al vero e proprio riconoscimento internazionale di personalità giuridica, quanto meno in ambito regionale europeo.

Il fatto che, in considerazione della natura dei fini e dei «servizi» realizzati dalle OING, queste vengano riconosciute come enti di pubblica «utilità internazionale», attesta del crescente rilievo politico delle OING.

All'indicatore formale del «riconoscimento» se ne accompagnano numerosi altri di carattere più sostanziale. Innanzitutto, aumentano i casi di reale cogestione OIG-OING per la realizzazione di programmi di intervento, soprattutto in materia di cooperazione allo sviluppo e di educazione (alla pace, allo sviluppo, all'ambiente, ai diritti umani).

La Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani del 12 marzo 1987, facendo espresso riferimento al ruolo di Amnesty International, prefigura una forma concreta di co-gestione.

Un altro significativo indicatore di politicità delle OING è quello che si riferisce alle attività di intervento diretto che le OING attuano nei confronti dei governi: tipica al riguardo è l'azione di Amnesty International per la liberazione dei prigionieri politici e per l'osservanza delle garanzie processuali. Un altro esempio di questo genere è l'azione di Greenpeace contro gli esperimenti nucleari nel Pacifico.

Un indicatore di politicità particolarmente interessante è fornito dal processo, in pieno svolgimento, che vede la creazione di *networks* per il dialogo e il coordinamento di gruppi di OING. Queste reti vengono create sia per affinità di mandato (es., African NGOs Environment Network, African Development Information Network, European Network Information Children), sia per affinità di obiettivi politici generali: si segnalano al riguardo il coordinamento attivato per la creazione della Seconda Assemblea generale delle Nazioni Unite, WFUNA, e lo European Network East-West Dialogue.

A proposito di questi *networks*, è interessante notare come ne facciano parte sia OING sia ONG: questo tipo di aggregazione sta a significare un aumento di politicità delle associazioni nazionali, impegnate concretamente a tradurre il principio dell'interconnessione interno/internazionale e quello della «partecipazione politica popolare» al funzionamento delle OING.

L'indicatore a mio avviso più significativo della politicità delle OING è quello che si riferisce all'incremento della progettualità «costituente» per

un nuovo ordine internazionale più umano, di cui diremo oltre con maggior dettaglio.

Ovviamente, la politicità delle OING non può asserirsi soltanto in base al fatto che esse *vogliono* essere attori politici e soggetti progettuali nei riguardi del sistema della politica internazionale, anche se intenzionalità e progettualità a raggio sistemico costituiscono risorse motivazionali e culturali del potere delle OING.

La natura politica di queste è data, fondamentalmente, dal fatto che esse sono sistemi complessi, organizzati in via permanente, con una struttura decisionale che è autonoma rispetto ad altri centri di potere politico, a cominciare dagli stati, e con finalità che le portano ad interagire necessariamente sia con gli stati sia con le agenzie intergovernative.

Partendo da questo dato costitutivo, o dato di ascrizione, si tratta di identificare gli attributi di posizione delle OING, allo scopo di accertare le risorse, ovvero ciò di cui esse dispongono e spendono in termini di influenza nei contesti relazionali dell'arena politica.

Gli attributi di posizione che evocherò sono evidentemente variabili, da OING a OING, quanto a consistenza, e costituiscono quindi un diverso potenziale delle rispettive capacità di influenza nei rapporti esterni.

Il primo attributo è quello che riguarda il numero degli individui e delle associazioni (nazionali) complessivamente associati all'interno dell'OING. Si assume che quanto più alto è il numero degli associati, tanto più elevata è la rappresentatività della OING ⁽⁷⁷⁾. Questo dato deve essere integrato da un altro, cioè dalla distribuzione geografica delle unità associate: quanto più estesa la distribuzione, tanto più alto il potenziale di influenza. Tra le OING che hanno questi attributi si segnalano: Amnesty International, World Federation Trade Union, Conference of International Catholic Organizations (che peraltro è più un network che una OING in senso proprio).

Una risorsa importante di potere è costituita dal tipo di struttura posseduta dalla OING avuto riguardo ai legami intercorrenti tra le unità associate: struttura unitaria, federativa o confederativa. La OING con struttura unitaria o federativa è presunta avere una risorsa di potere, da

⁽⁷⁷⁾ L'Annuario della UAI distingue tra rappresentatività mondiale, continentale, regionale, sub-continentale.

spendere all'esterno, più consistente delle OING a struttura confederale. La maggior parte delle OING sono di questo secondo tipo. Amnesty Internazionale è invece una OING a struttura unitaria oltre che transnazionale in senso proprio, secondo l'accezione restrittiva di J. Galtung (federazione di individui, non di associazioni).

Un alto grado di identificazione degli associati con gli organi decisionali e i simboli della OING costituisce risorsa importante soprattutto per attori che si qualificano per l'assenza di attributi militari ed economici. Anche il morale degli associati – fede, coerenza, fedeltà, entusiasmo, coesione, spirito di volontariato – costituisce risorsa di potere per le OING.

In via ordinaria, le OING dispongono di un esiguo personale permanente per il funzionamento dei loro organi. Quando c'è uno staff consistente, si è in presenza di una grossa risorsa di potere. Nel caso di Amnesty, le oltre 200 persone del Segretariato internazionale, che ha sede a Londra, consentono di svolgere una capillare opera di «intelligence» a raggio mondiale. Questa capacità di raccogliere informazioni anche in via riservata, è una risorsa di potere di particolare importanza per le OING impegnate nel campo della promozione e della difesa dei diritti umani, ove gli attori operano e si confrontano in presenza di difficoltà che riguardano appunto l'attendibilità dell'informazione.

La qualità e il raggio di diffusione delle pubblicazioni delle OING costituiscono un altro attributo di posizione strettamente legato al precedente ⁽⁷⁸⁾.

Anche l'articolazione decentrata degli organi decisionali delle OING, ove presente, – attraverso segretariati e commissioni regionali – è risorsa di potere. Questo attributo attiene, più che alla rappresentatività, alla efficienza derivante dalla capillarità organizzativa e funzionale della OING.

L'entità del bilancio, estremamente variabile da OING a OING, è un elemento che incide in modo rilevante sulla capacità di azione e di influenza. Il denaro delle OING proviene in genere da fonti private, in primo luogo dalle quote annuali di adesione degli associati. Giova far notare che l'autofinanziamento è tra i requisiti richiesti dall'ECOSOC per

⁽⁷⁸⁾ Su questo tipo di risorsa delle OING, v. RAMCHARAN (ed.), *International Law Fact-Finding in the Field of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1982.

la concessione dello status consultivo. Talune OING ricevono anche finanziamenti pubblici, a titolo di contributo alle attività. Nella filosofia del volontariato che ispira molte OING, tale contributo esterno non deve superare il 50% del bilancio di spesa delle associazioni, al fine di salvaguardarne l'indipendenza e l'autonomia di azione.

Amnesty International, in via di principio, rifiuta il contributo pubblico: l'eccezione è costituita dal contributo finanziario del Parlamento europeo. Come ho già ricordato, le ONG e OING europee di cooperazione allo sviluppo ricevono consistenti contributi, a titolo di co-finanziamento, dalla Commissione delle Comunità europee. La «generosità» comunitaria se, da un lato, ingenera nelle associazioni preoccupazioni di snaturamento dell'originario spirito di volontariato, dall'altro, incrementa una risorsa di potere di evidente rilievo.

La leadership ovvero la qualità dei dirigenti è per le OING, come per qualsiasi altra entità politica, un importante attributo di posizione. Originariamente, la qualità della leadership veniva valutata in base a parametri di moralità e carismaticità personale. Oggi, a questi parametri che rimangono di riferimento obbligato, stante la natura delle OING di promozione umana, si aggiungono quelli della competenza e della capacità negoziale. La qualità dei leaders è risorsa di potere per l'intera associazione, sia per l'effetto di identificazione politica che ne discende nei confronti degli associati, sia nei rapporti con l'esterno.

Il numero di status consultivi, ovvero il numero di accessi istituzionali alle OIG, è un fondamentale attributo di posizione delle OING, da intendersi sia come *status symbol* sia come reale strumento di partecipazione ai processi decisionali delle istituzioni internazionali ⁽⁷⁹⁾.

Un ulteriore attributo di posizione è quello che si riferisce al tipo di cultura politica che caratterizza le singole OING. La competenza specialistica, per esempio, qualifica l'azione della Commissione Internazionale dei Giuristi e ne aumenta il peso nelle relazioni internazionali. Le proposte e i pareri della Commissione ricevono particolare attenzione nelle istituzioni internazionali.

Le OING che sono specificamente impegnate nella elaborazione della

⁽⁷⁹⁾ Amnesty International ha lo status consultivo presso 4 organizzazioni intergovernative: ECOSOC, UNESCO, ILO, Consiglio d'Europa.

«cultura dell'universale», in un'epoca che ne ha particolarmente bisogno, posseggono un attributo di posizione che è destinato ad accrescerne la capacità di influenza. Tali sono, per esempio, la International Peace Research Association, IPRA, la Commissione Internazionale dei Giuristi, la European Community Studies Association-ECSA Europe, lo Institut International Jacques Maritain, la Association Mondiale Ecole Instrument de Paix, EIP.

Le «risorse di influenza» (*sources of influence*) delle ONG-OING possono alla fine riassumersi nelle seguenti variabili: rappresentatività, autorità morale, competenza, capacità di mobilitare (l'opinione pubblica)⁽⁸⁰⁾. Quest'ultima capacità deve essere evidentemente rapportata ad altre variabili quali la struttura rappresentativa, la capillarità dell'organizzazione, la qualità dei leaders, la capacità di comunicare (campagne, concerti), l'impegno sul terreno dell'educazione ai valori della promozione umana.

I concetti sopra espressi hanno una funzione di natura euristica. All'interno di una corretta analisi scientifico-empirica, per accertare la consistenza del «quanto» e del «cosa» posseduti dalle OING, occorre assegnare valore ovvero quantificare i vari attributi di posizione e interpretare il tipo di combinazione che sussiste tra i medesimi.

7. Il potere delle OING: *value power, idea power*

A questo punto, risulta chiaro quale sia la sostanza del potere politico che esercitano le OING. Innanzitutto, al negativo: è un potere *non economico*, dal momento che anche nei casi in cui alcune OING dispongono di notevoli risorse finanziarie, queste sono rigorosamente strumentali e finalizzate; *non militare*, di tutta evidenza; *nonviolento*, nel senso gandhiano, cioè della nonviolenza attiva, di iniziativa, di denuncia, di progetto, di alternativa, di resistenza.

Questa tipologia al negativo è in parte mutuata da J.Galtung⁽⁸¹⁾, il

⁽⁸⁰⁾ V. E.J. LACEY, *The Role of Non-Governmental Organizations in World Affairs*, in «Transnational Associations», 3, 1988, p. 138 ss.

⁽⁸¹⁾ V. J. GALTUNG, *A New Era for Nongovernmental Organizations in the UN?*, in «Transnational Associations», 3, 1987, p. 183 ss.

quale tiene a sottolineare come la non-economicità e la non-militarità del potere delle OING qualificano i loro attributi di posizione e non i campi di operatività delle medesime che, al contrario, sono anche quelli dell'economia e del militare: per contestare, orientare, controllare, ecc..

Al positivo, sempre secondo Galtung, il potere delle OING è quello *culturale*, inteso come capacità di sensibilizzare e coscientizzare l'opinione pubblica, e quello più propriamente *politico*, inteso come capacità di autonomamente organizzarsi e gestire le proprie attività ⁽⁸²⁾.

Continuando a mutuare il linguaggio da Galtung, è dato ritenere che il potere delle OING si sostanzia essenzialmente di valori e di idee: dunque, *value power* e *idea power*.

Il *value power* è collegato alla capacità di condizionare il comportamento dei centri di potere politico, in particolare gli stati – che dispongono di potere militare ed economico –, attraverso la mobilitazione dell'opinione pubblica attorno a valori che ritroviamo oggi formalmente enucleati nel Codice internazionale dei diritti umani. Possiamo chiamare questo potere anche come capacità di finalizzare in senso umanocentrico le pubbliche istituzioni, nazionali e internazionali. Le strutture di volontariato sono strutture di *value power* per antonomasia.

Lo *idea power* discende dalla capacità di pensare nuove idee, nuovi principi, nuovi programmi operativi e di promuoverne la ricezione da parte delle istituzioni governative, internazionali e nazionali, oltre che dell'opinione pubblica. La Commissione internazionale dei giuristi è struttura di *idea power*.

Spirito di volontariato, progettualità e capacità creativa sono dunque le dimensioni qualificanti del potere delle OING, quelle che inducono a considerare le OING come enti politici associocratici, in certo senso analoghi agli enti religiosi. Al riguardo sarebbe interessante approfondire i termini delle analogie fra queste due categorie di enti transnazionali sulla base di parametri quali: fede nei valori, spirito di volontariato, spirito di servizio, tensione verso il mutamento/conversione, ecc. Suggestivamente, è stato fatto osservare che la cultura dei diritti umani è anche quella, evangelica, delle «opere di misericordia» e del «Discorso delle beatitudini» ⁽⁸³⁾.

⁽⁸²⁾ Idem, p. 184.

⁽⁸³⁾ Quello delle OING è un tipo di potere politico del tutto nuovo nel sistema delle

Più o meno consapevolmente le OING, orientandosi a intervenire in maniera sempre più puntuale e coordinata a livello di sistema globale, operano perché le istituzioni internazionali capiscano e recepiscano le istanze dell'etica nei confronti della politica. La via prescelta, perfettamente coerente con i valori propugnati, è quella della partecipazione popolare al funzionamento delle istituzioni internazionali e quindi della trasformazione democratica di queste ⁽⁸⁴⁾.

8. *Misurazione e livelli di esercizio del potere*

L'operazione intesa a individuare criteri e strumenti utilizzabili per la misurazione del potere delle OING – per accertare cioè la differenza o lo scarto che si verifica tra il comportamento reale o finale degli attori nei cui confronti le OING esercitano il potere, da un lato, e quello che sarebbe stato tale comportamento in assenza della influenza nongovernativa, dall'altro – non presenta, nonostante la fluidità del campo, difficoltà insormontabili. Quelle principali discendono dal fatto che non esistono organici lavori di ricerca sul punto e non si dispone di una quantità di evidenza empirica paragonabile a quella relativa ai processi interattivi tra i vecchi attori delle relazioni internazionali.

Allo scopo di suggerire, pur se in via meramente introduttiva, elementi per la misurazione del potere delle OING, e tenuto conto della persistente logica statocentrica del sistema internazionale per quanto riguarda le sue articolazioni istituzionali e i suoi processi è opportuno fare riferimento a

relazioni internazionali: l'analogia fatta con la cultura del Vangelo non può valere anche per il potere della Chiesa cattolica quale istituzione. Sotto questo secondo profilo, occorre infatti notare che l'identità dell'attore Chiesa cattolica nel diritto internazionale è da sempre assimilata a quella dei soggetti politici sovrani, è costruita con riferimento alle categorie giuridico-istituzionali della statualità. Le OING sono «non-stato» per antonomasia, costituiscono l'area vocazionalmente alternativa a quella della statualità. In argomento v. A. PAPISCA, *L'impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani: fonti normative, contenuti e strumenti*, in A. PAPISCA, R. FABRIS, *Pace e diritti umani*, Padova, Gregoriana Editrice, 1989, p. 55 ss.

⁽⁸⁴⁾ Il tentativo di creare a Parigi un Osservatorio della democrazia internazionale attesta di questo orientamento.

due ambiti o livelli di *decision-making* internazionale: a) il livello sottosistemico degli stati, b) il livello sistemico delle OIG e della democrazia congressuale ⁽⁸⁵⁾.

a) *Livello sotto-sistemico*. Le OING influenzano i processi decisionali degli stati, e non soltanto in materia di politica estera, sia direttamente sia attraverso le unità nazionali affiliate o congiuntamente. Non esistono capitoli della politica interna che siano pregiudizialmente estranei all'interesse delle OING di promozione umana, compresa la politica degli «affari interni» alla quale Amnesty International rivolge la sua principale attenzione.

A questo livello, si tratta di individuare un determinato processo decisionale e ricostruirne la sequela partendo dalla comparazione tra l'iniziale posizione della istituzione governativa e l'iniziale posizione-domanda politica della OING-ONG. Il potere di questa si misura, una volta accertata la partecipazione reale e continuata delle OING, comparando l'output finale con la posizione iniziale dell'istituzione.

Numerosi sono gli esempi che si possono citare al riguardo. In Italia, la sentenza della Corte costituzionale n. 470 del 19 luglio 1989 sull'obiezione di coscienza al servizio militare, che è destinata a influenzare il processo legislativo in materia, non esisterebbe se non si fosse attivato il movimento degli obiettori di coscienza (attraverso la Caritas, la Lega obiettori di coscienza, il Coordinamento degli enti per il servizio civile).

Le esplicite prese di posizione della Camera dei deputati per l'abolizione della pena di morte, formalizzate nell'ordine del giorno del 3 agosto 1989 sono diretta espressione dell'influenza esercitata da Amnesty International nei confronti delle massime istituzioni dello Stato durante una vivace e capillare campagna di mobilitazione dell'opinione pubblica.

Nel Veneto, la legge 1988/18 per la promozione di una cultura di pace, è stata sollecitata e ampiamente determinata nei suoi contenuti dal movimento per la pace e i diritti umani che in questa regione vede interagire insieme, tra gli altri, l'Associazione per la pace, il movimento Beati i costruttori di pace, la Lega obiettori di coscienza e, in posizione del tutto originale, il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova. È appena il caso di fare osservare che le varie associazioni citate hanno agito risentendo del collegamento con corrispettive OING.

⁽⁸⁵⁾ Per questa tripartizione, seguo in parte le indicazioni fornite da E.J. LACEY, *op. cit.*, p. 140 ss.

b) *Livello sistemico*

i) Organizzazioni intergovernative. A questo livello, i processi decisionali sono di particolare complessità dal momento che vedono coinvolti sia gli stati sia autonomi apparati funzionali, quelli appunto che hanno il carattere della intergovernatività e talora anche quello della sopranazionalità.

I processi decisionali più interessanti ai fini della presente analisi sono quelli relativi alla elaborazione di «risoluzioni» e di convenzioni giuridiche internazionali in materia di diritti umani. Qui la partecipazione delle OING si traduce in una ampia gamma di comportamenti: consulenza prestata alla preparazione dei documenti di «Rapporteurs speciali»; di comunicazioni scritte contenenti dati informativi, denunce di violazioni dei diritti umani; di originali progetti di risoluzioni formali anche alternativi rispetto a quelli presentati dai governi; di singoli articoli o emendamenti di articoli per i progetti di risoluzioni o di convenzioni internazionali.

L'analisi degli «official records» delle OIG, oltre che naturalmente le interviste a diplomatici, funzionari internazionali e rappresentanti di OING, consente di rilevare gli scostamenti esistenti tra l'iniziale posizione dell'organo istituzionale e la decisione finale.

La stessa Convenzione europea per il riconoscimento della personalità giuridica delle OING prima ricordata, è frutto dell'apporto diretto di alcune OING coordinate dalla Unione delle Associazioni Internazionali.

ii) Diplomazia congressuale. A questo livello, la misurazione del potere delle OING può avvalersi di una evidenza empirica in aumento. Si citano, come esempi di concreta influenza esercitata da esse, la Conferenza di Stoccolma sui problemi dell'ambiente (1972), la Conferenza mondiale dell'Alimentazione (Roma, 1974), la Conferenza dell'Anno internazionale della donna (Mexico Città del, 1975), la Conferenza sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo (Vienna, 1979), la Conferenza sulla condizione della donna (Nairobi, 1985), la Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (1973-1982), la Conferenza della CSCE di Copenaghen (1990), la Conferenza della CSCE di Mosca (1991).

L'influenza delle OING discende soprattutto dal fatto che le materie trattate in tali contesti diplomatici presentano normalmente spiccati caratteri di novità e di urgenza, richiedendo quindi tensione etica e capacità ideativa, elementi di cui gli stati dimostrano di non essere adeguatamente dotati. In queste occasioni, le OING intervengono molto numerose e

dimostrano di volere convergere su posizioni comuni. Uno degli esempi interessanti al riguardo, è quello della Conferenza preparatoria di Lomé IV per la parte relativa alle questioni ambientali. Le OING ambientaliste, rappresentate da esperti di alta qualità, ne hanno determinato l'esito finale ⁽⁸⁶⁾.

Anche la diplomazia congressuale ha di recente aperto l'accesso alle OING e alle ONG: è il caso già ricordato della CSCE.

Si può agevolmente convenire che il semplice fatto della presenza, pur se a titolo consultivo, delle OING nei processi decisionali ufficiali – che significa da un lato legittimazione, dall'altro inizio di «rottura» del monopolio statocentrico – è di per sé segno del potere delle OING.

Altrettanto agevolmente si può convenire che il potere delle OING avrà raggiunto un più alto grado di consistenza allorquando la loro partecipazione ai processi decisionali governativi e intergovernativi sarà passata dalla fase dello status consultivo a quella della co-decisionalità. La creazione di una Seconda Assemblea generale dell'ONU, nei termini preconizzati dalla WFNA, ne sarebbe uno degli indicatori.

In aggiunta a queste indicazioni di natura euristica, ritengo utile fornire un quadro sinottico riguardante i tratti connotativi degli attori internazionali diversi dagli stati, cioè delle organizzazioni nongovernative, delle multinazionali economiche e delle organizzazioni intergovernative.

Chiudo il capitolo riformulando la definizione di OING nei termini seguenti.

L'organizzazione internazionale nongovernativa è una struttura permanente di società civile articolata in due o più paesi, quindi a carattere transnazionale, creata sulla base di un accordo tra soggetti diversi dagli stati-nazione e dalle loro agenzie, per il conseguimento di obiettivi di promozione umana cioè di sviluppo integrale della persona e delle comunità umane nei vari settori (*non-profit organization*); ha un ordinamento statutario democratico e deve essere in grado di autofinanziarsi almeno per le attività essenziali; stimola la democratizzazione degli organismi intergovernativi, mediante forme di partecipazione politica popolare al loro funzionamento e ai loro processi decisionali; collabora con taluni organismi

⁽⁸⁶⁾ V. in argomento i due numeri monografici di «Transnational Associations», dedicati al tema della crisi ecologica: 3 e 4, 1989.

OING e altri soggetti collettivi internazionali

ATTORI	INTERESSI-OBIETTIVI	BASE DI LEGITTIMAZIONE	STRUTTURA	POTERE	RISORSE
OING	interessi panumani diritti della natura	popoli gruppi singoli individui confessioni religiose poteri locali e regionali opinione pubblica	orizzontale democratica	potere delle idee (idea power) potere dei valori (value power) potere della progettualità (project power)	rappresentatività coerenza ideali spirito volontariato capillarità organizzativa capacità innovativa capacità strategica autonomia competenze specifiche
MULTINA- ZIONALI economiche	profitto	imprese nazionali corporazioni governi	verticale gerarchica	economico finanziario lobby	articolazione transnaz. capitale tecnologia management autonomia appoggio governi mobilità
OIG	cooperazione integrazione informazione	stati OING	orizzontale non-democratica	negoziale politico culturale militare economico	rappresentatività maggioranze stabili bilancio autonomia capacità e morale dei funzionari

intergovernativi in virtù del cosiddetto status consultivo; è ente di «utilità internazionale»; è soggetto politico internazionale che trova legittimazione, sostanziale e formale, nel Codice universale dei diritti umani; tende a coordinarsi con altre OING (*networking*); tende a porsi come attore di mutamento strutturale del sistema internazionale.

CAPITOLO V

LA CULTURA POLITICA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NONGOVERNATIVE

1. *La cultura politica come variabile indipendente*

Tenuto conto della natura degli attributi di posizione delle OING che abbiamo definito di promozione umana, in particolare del fatto che le risorse del potere di questa categoria di OING si sostanziano, in gran parte, di qualità morali (tensione ai valori, spirito di volontariato, nonviolenza) e di capacità progettuale (*value power, idea power*), la cultura politica delle OING è da considerarsi come variabile determinante ai fini dell'efficacia del loro comportamento nel sistema della politica internazionale.

Le OING dimostrano crescente consapevolezza della necessità di aggiornare, arricchire e adeguare la loro cultura rispetto ai contenuti e all'ordine di grandezza di «nuovi» obiettivi strategici che sono, sempre più chiaramente, di intervento diretto sulla struttura del sistema delle relazioni internazionali.

Ampie élites del mondo associazionistico si rendono conto della necessità di avviare capillari processi di elaborazione culturale e di socializzazione politica, per passare dal momento della fede, dell'adesione ai valori, delle «microrealizzazioni per lo sviluppo», delle «dimostrazioni» disarmiste, a quello della progettualità «mirata» con riferimento a precisi oggetti del sistema politico internazionale.

Oggi, in presenza dei vasti processi internazionali di trasformazione cui ho più volte fatto riferimento e che sfidano appunto la capacità

progettuale degli attori politici, può agevolmente ipotizzarsi che la propensione tendenzialmente costituente delle OING, oltre che aumentarne in misura considerevole il potere, ne stimoli la capacità di elaborazione culturale.

Ritengo si possa senz'altro parlare di una «cultura politica» in senso proprio delle OING, con peculiari caratteristiche quanto ai tipi degli orientamenti e ai modi e agli strumenti dei processi di socializzazione. Fondamentalmente, tale cultura si qualifica per l'intreccio che essa opera tra valori etici, valori sociali e valori politici.

Due sono le matrici di questa cultura in fase evolutiva: la matrice religiosa e la matrice ideologica. Quest'ultima si articola in almeno due grandi filoni: quello del pensiero liberale e quello del pensiero socialista. Il primo filone si riconduce ai principi della democrazia politica e privilegia un approccio garantista (Amnesty International è espressione di questo filone), il secondo si rifà ai principi di democrazia economica e privilegia un approccio di tipo rivoluzionario (la Lega per i diritti e la liberazione dei popoli è emblematica, quanto meno nella fase iniziale della sua esistenza, di questo filone).

La matrice religiosa, fortemente segnata dalla dimensione solidarista, si articola anch'essa, fondamentalmente, in due filoni operativi: quello del «servizio sociale», cioè dell'assistenza e dell'aiuto a singoli gruppi e comunità umane senza che venga posto, quanto meno in prima istanza, il problema della qualità delle istituzioni politiche; quello, chiaramente rivoluzionario, della teologia della liberazione che, partendo dall'opzione per i poveri, contesta il sistema capitalista nelle sue varie espressioni: per esempio, la San Vincenzo de Paoli si iscrive al primo filone, Pax Christi International – anche se non quanto a genesi – al secondo.

Attualmente, alla luce del superamento delle ideologie tradizionali, dell'affermarsi del principio di indivisibilità di tutti i diritti umani e della più intensa comunicazione fra le OING di promozione umana, sta attuandosi un processo di convergenza dei vari filoni operativi che si riconducono alle due matrici.

Ai fattori ora evocati se ne aggiungono altri non meno importanti, per esempio l'evoluzione della filosofia dello sviluppo in senso umanocentrico, soprattutto per impulso delle OING di cooperazione allo sviluppo. Queste dimostrano di estendere la originaria predominante sensibilità per la problematica della rivoluzione-mutamento strutturale anche all'area dei

diritti umani, con particolare enfasi sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti di terza generazione (pace, ambiente, sviluppo).

Dal canto loro, le associazioni pacifiste sono diventate più sensibili alla problematica dei rapporti Nord-Sud e questo contribuisce a spiegare, in maniera rilevante, la priorità oggi data ai problemi della funzionalità e della qualità delle istituzioni internazionali rispetto a quelli del disarmo e del tipo di difesa nazionale del singolo stato.

Allo scopo di più adeguatamente identificare i caratteri e i modi di operare della cultura politica delle OING, mi avvarrò delle categorie concettuali offerte dall'approccio di G. Almond, partendo dalla definizione che l'Autore dà di cultura politica: «La cultura politica è il tipo di atteggiamenti e orientamenti nei confronti della politica dei membri di un sistema politico; è l'opera soggettiva che sta alla base delle azioni politiche e dà loro significato» ⁽¹⁾.

Giova subito precisare che la cultura politica delle OING quale andremo identificando, è sostanzialmente la cultura «grass-roots» delle ONG, cioè delle unità costitutive di base – individui e gruppi associativi – delle OING.

Fino alla fine degli anni '70, le OING nella maggior parte dei casi si sono espresse più come strutture di sintesi organizzativa e di rappresentanza «formale» dell'insieme delle realtà associative nazionali e locali che come strutture capaci di autonoma elaborazione culturale. La funzione di rappresentanza, esercitata soprattutto nei confronti delle organizzazioni intergovernative per mezzo dello status consultivo, ha avuto prevalenti caratteri di simbolicità: lo status consultivo come elemento di ufficialità del mondo associativo dei privati, come segnale più dell'esistenza di tale mondo che dei suoi *desiderata* sostantivi. Le comunicazioni scritte e gli interventi orali dei «rappresentanti» delle OING presso i vari organi delle OIG erano generalmente espressione di vertice, distaccato dalla base associativa.

Oggi la cultura delle ONG nazionali e locali è sempre più attenta ai problemi della politica, dell'economia e delle stesse istituzioni internazionali, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite al Fondo Monetario Internazio-

⁽¹⁾ G.A. ALMOND, G.B. POWELL, *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1970, p. 91.

Almond

nale, dalla Comunità europea ai Vertici dei sette paesi più industrializzati al sistema dell'Atto finale di Helsinki.

A questa attenzione della base popolare delle ONG verso l'internazionale-esterno si accompagna l'attenzione della stessa base associativa verso i programmi e le leaderships delle OING.

È importante far notare come questa evoluzione della cultura delle ONG non sia, nella maggior parte dei casi, frutto della capacità di socializzazione politica dei vertici delle OING indirizzata «verso il basso», ma risenta direttamente dei processi di trasformazione in atto nel più ampio sistema dei rapporti internazionali. Vi sono naturalmente delle eccezioni con riferimento a talune OING che – giova ricordarlo – sono transnazionali per loro natura costitutiva: per esempio Amnesty International e Soroptmist International, i cui organi internazionali sono veramente, da sempre, espressione diretta delle sezioni nazionali e agiscono in costante collegamento con esse.

Questa premessa è necessaria per avvertire che il livello su cui va elaborandosi ed evolvendo la cultura delle OING, non è quello del loro vertice ma piuttosto quello della loro base.

2. I contenuti della cultura politica

Tenuto conto dell'ampiezza, oltre che della struttura orizzontale di questo processo, la relativa analisi richiederebbe ben altro spazio di quello che l'economia del presente lavoro consente. Ciò che farò in questa sede deve essere inteso come un primo contributo, di carattere euristico, all'analisi della cultura politica delle OING, rinviando ad altra occasione l'approfondimento del tema con l'uso di appropriate tecniche quali, fondamentalmente, l'intervista e il sondaggio d'opinione sulla base di adeguati campionamenti.

I principali interrogativi che si pongono in materia sono i seguenti: quali i più ricorrenti oggetti degli orientamenti di cui si sostanzia la cultura politica delle OING e quali i prevalenti tipi di orientamento? È una cultura omogenea o frammentata? È secolarizzata? È provinciale o partecipativa? La socializzazione politica delle OING avviene autonomamente o per via derivata? La cultura politica delle OING si articola in sub-culture? Se sì, quali?

A queste domande cercherò di rispondere, pur se in via di prima approssimazione, al fine di cogliere i caratteri di insieme e soprattutto le linee di tendenza dei nuovi attori delle relazioni internazionali.

Non appaia superfluo ricordare che la radice delle OING, appunto perché affonda nel sociale, non è politica. Il loro attuale ruolo, sempre più significativo per la politica, corrisponde ad uno status di acquisizione, non di ascrizione originaria. Di fatto, l'orizzonte della cultura delle OING si è allargato ad oggetti anche politici.

Quali, allora, i prevalenti oggetti politici dell'orientamento delle OING? Ne indico alcuni a titolo meramente indicativo: politiche estere, di difesa, ambientali, ecc. dei singoli stati; tutela internazionale dei diritti umani; positivizzazione giuridica dei diritti di terza generazione e dei diritti dei popoli; processi di autodeterminazione dei popoli (per es., eritrei, palestinesi, kurdi, salvadoregni, cinesi, tibetani, indiani d'America); salvaguardia dell'Amazzonia; superamento del regime di apartheid in Sud Africa; riconoscimento delle ONG da parte dei governi dei paesi del Terzo Mondo; liberazione dei prigionieri di coscienza all'interno dei singoli paesi. Le OING si interessano delle organizzazioni intergovernative e dei loro programmi (per es., politica per la cooperazione allo sviluppo della Comunità europea). Più di recente anche della loro funzionalità e della loro struttura istituzionale (per es., ONU) e della loro stessa ragion d'essere (per es., Nato e Patto di Varsavia). Si registra una attenzione crescente per le politiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale ⁽²⁾. Il futuro dell'assetto politico paneuropeo è divenuto centrale nella riflessione propositiva del movimento pacifista europeo ⁽³⁾. I Vertici dei sette paesi più industrializzati sono anch'essi divenuti oggetto di monitoraggio di una apposita struttura internazionale nongovernativa, l'Osservatorio della democrazia internazionale.

Gli oggetti politici di orientamento concreto delle OING pertengono a tutte le «parti» del sistema della politica internazionale, dal regime alle strutture e agli stessi detentori di ruoli d'autorità.

Quando le OING contestano la natura belligena del sistema dei

⁽²⁾ Cfr. «Transnational Associations», 2, 1990, p. 74 ss., integralmente dedicato al rapporto tra le ONG e la Banca mondiale.

⁽³⁾ V. i documenti della «Helsinki Citizens' Assembly».

rapporti fra stati, il ruolo disumano delle sovranità armate, o fanno riferimento alla necessità di un nuovo ordine internazionale economico e politico, il loro oggetto di orientamento è chiaramente il regime del sistema internazionale. Quando «processano», con l'ausilio del Tribunale Permanente dei Popoli, il Fondo Monetario Internazionale, il loro oggetto attiene specificamente alle strutture d'autorità del sistema internazionale.

L'obiettivo di una «costituente» per un nuovo ordine internazionale democratico segna il punto più alto della progettualità politica delle OING, che ha assunto una dimensione chiaramente sistemica ovvero globalizzante, oltre che fortemente innovativa e ingegneristica.

Un altro carattere che si coglie all'interno di questa cultura è quello della non differenziazione tra politica interna e politica internazionale: le OING sono interessate ai concreti problemi della promozione umana, che presentano gli stessi contenuti qualunque sia il livello delle politiche che devono farsene carico. Diciamo che le OING, per loro essenza costitutiva, non hanno il pudore o il prurito della «giurisdizione domestica». Esse sono consonanti con il processo di mutazione genetica della politica di cui parla L. Bonanate (4). Tale processo favorisce il consolidarsi della cultura delle OING che ha come percorso di operatività appunto il *continuum* «dal quartiere all'ONU».

Ci si chiede ora di che tipo siano gli orientamenti delle OING nei confronti degli oggetti politici, partendo dalla tripartizione concettualizzata da Almond: orientamenti conoscitivi («conoscenza, esatta o meno, di oggetti e credenze politiche»), orientamenti affettivi («sentimenti di attaccamento, impegno, rifiuto e simili verso oggetti politici»), valutativi («giudizi e opinioni su oggetti politici, che generalmente comportano l'applicazione di valori standard agli oggetti e agli avvenimenti politici») (5).

Come sostiene Almond, i tre ordini di orientamento sono tra loro interdipendenti, ma l'interdipendenza può essere asimmetrica, nel senso che in una cultura politica può prevalere l'uno o l'altro di tali orientamenti. Per esempio, la contestazione che le OING fanno del FMI è frutto, originariamente, di orientamento affettivo che prevale su quello valutativo:

(4) Cfr. *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in «Relazioni Internazionali», 1989, dicembre, p. 20 ss.

(5) V. G.A. ALMOND, G.B. POWELL, *Politica comparata*, cit., p. 91 ss.

il FMI è visto come struttura del capitalismo che traspone sul piano internazionale le medesime prevaricazioni di omologhe strutture operanti all'interno degli stati. Oggi, anche l'orientamento cognitivo è presente nella cultura delle OING *in re* FMI come dimostra la pertinente sentenza del Tribunale Permanente dei Popoli.

Sul piano più generale, la tendenza della cultura delle OING è al riequilibrio dei tre tipi di orientamento e quindi al potenziamento, in via generale, dell'orientamento di tipo cognitivo (ad es., nei confronti della Comunità europea e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite). Un indicatore di questa tendenza è la graduale acquisizione di consistenza e specificità del processo di socializzazione politica delle OING, processo a sua volta sollecitato dalla crescente consapevolezza e volontà di ruolo politico manifestate dalle OING.

È da ipotizzare che l'orientamento di tipo valutativo sia destinato anch'esso ad assumere maggiore spessore – è infatti connaturale alle OING riportare tutti gli oggetti della politica a un paradigma di valori – in presenza dell'acquisizione, in atto, di una più puntuale conoscenza degli oggetti della politica internazionale.

3. *Le aree di operatività: diritti umani; cooperazione allo sviluppo; pace, disarmo e obiezioni di coscienza; servizi sociali; ambiente*

Con riferimento agli oggetti e ai tipi di orientamento, la cultura politica delle OING di promozione umana si presenta articolata per campi o aree di interesse e di azione, le quali potrebbero anche essere intese come sub-culture nel senso definito da Almond ⁽⁶⁾.

Si possono individuare, con propri caratteri distintivi, le seguenti aree: diritti umani; cooperazione allo sviluppo; pace, disarmo e obiezioni di coscienza; servizi sociali; ambiente.

Diritti umani. In questo campo, l'impronta originaria è quella segnata

⁽⁶⁾ «Quando nel sistema è possibile distinguere un insieme particolare di orientamenti politici da altri, parliamo di sub-cultura politica», G.A. ALMOND, G.B. POWELL, *Politica comparata, cit.*, p. 108.

da Amnesty International e dalla Lega internazionale dei diritti umani (7). I diritti umani che interessano sono quelli civili e politici. È una cultura garantista che privilegia come soggetto di diritti l'individuo, dà priorità al principio di libertà rispetto al principio di eguaglianza, non contesta l'idea di stato-nazione-sovrano, in base all'assunto che l'autorità dello stato è necessaria per la garanzia dei diritti. In altri termini, è una cultura essenzialmente costituzionalista, che non mette in discussione il valore delle istituzioni statali nazionali in quanto tali.

Le OING garantiste, come Amnesty International, pur non ammettendo esplicitamente di fare politica, di fatto però agiscono politicamente. Infatti, pubblicizzano le loro denunce contro istituzioni governative, fanno pressione sui governi per la liberazione dei «prigionieri di coscienza», appoggiano la causa degli obiettori di coscienza, avanzano progetti di legge e di convenzioni internazionali. L'evoluzione più recente di questo approccio garantista indica che si mettono in discussione anche la natura e i fini dello stato «quando lo stato uccide». È questo il tema di una grande campagna mondiale di Amnesty International per l'abolizione della pena di morte. All'interno di questa campagna si è levata alta la voce di Amnesty contro l'estesa pratica «politica» delle esecuzioni extragiudiziali e delle sparizioni. Proprio in Amnesty è dato notare una rapida – pur se controversa, al suo interno – *escalation* di politicizzazione.

A partire dalla seconda metà degli anni '70 fanno il loro ingresso nell'area tematica dei diritti umani associazioni di matrice marxista e neo-marxista e comunque antimperialista. Il riferimento prioritario è ai diritti dei popoli e più in generale ai diritti collettivi, rispetto ai classici diritti individuali. L'entrata in campo di queste associazioni coincide con l'entrata in vigore dei due Patti internazionali rispettivamente sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici, quindi con l'inizio della cultura della indivisibilità di tutti i diritti umani.

Il grado di politicità di strutture come la Lega internazionale per i diritti e la liberazione dei popoli, il Tribunale Russell prima e il Tribunale Permanente dei Popoli poi è palesemente elevato: il diritto che più mobilita è quello dell'autodeterminazione dei popoli e il riferimento più immediato

(7) Sui fini, la struttura e le attività di questa OING, v. lo *Yearbook of International Organizations* 1989/90, Bruxelles, Union of International Associations, p. 673.

è ai movimenti di liberazione nazionali e alle loro lotte. Soprattutto per iniziativa di tali strutture, si registrano le prime elaborazioni «scientifiche» nell'area dei diritti dei popoli ⁽⁸⁾.

Per l'area dei diritti e delle libertà «classiche», le OING beneficiano invece dell'ampia e raffinata produzione filosofica e giuridica elaborata nel corso degli ultimi due secoli.

Dal mondo esterno viene uno stimolo alla ulteriore elaborazione culturale, per esempio nell'ambito di Amnesty International, sotto forma di educazione ai diritti umani e di educazione civica più in generale. Questa sollecitazione pedagogica costringe a dare più spessore scientifico alla cultura dei diritti umani e a superare la fase dello schematismo e del nozionismo giuridico e istituzionale. All'interno di Amnesty, non si fa questione di «mandato», che resta quello originario della difesa dei diritti civili e politici. È piuttosto in discussione l'approccio pedagogico, e cioè se questo debba restare limitato alla categoria di diritti oggetto del mandato oppure debba ricomprendere tutti i diritti umani e sia quindi «global approach» ⁽⁹⁾. La discussione sull'approccio educativo è essa stessa un chiaro indicatore della politicizzazione in corso delle OING garantiste.

La elaborazione della cultura dei diritti umani avviene, in modo sempre più rilevante, con il coinvolgimento di strutture istituzionali come la scuola, gli enti locali, le università ⁽¹⁰⁾. Si sta attuando in questo campo una

⁽⁸⁾ Cfr. E. JOUVE, *Le droit des peuples*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986; F. RIGAUX, *La Carta di Algeri*, Firenze, Edizioni Cultura della pace, 1988. Sulla elucidazione del concetto di popolo, v. G.B. KUTUKDIJAN and A. PAPISCA (eds.), *Rights of Peoples - Droits des Peoples*, numero speciale della Rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», Padova, Cedam, 1991.

⁽⁹⁾ Cfr. A. PAPISCA, *Il nesso tra diritti umani e pace, ovvero il paradosso dell'evidenza*, fascicolo pubblicato a cura di Amnesty International, Circostrizione Emilia-Romagna, Bologna 1982.

⁽¹⁰⁾ Unica in Italia è l'esperienza avviata nell'Università di Padova dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli. Il Centro, fondato nel 1982, organizza annualmente un Corso postuniversitario di perfezionamento sui diritti dell'uomo e dei popoli, convegni e seminari internazionali. Pubblica presso la CEDAM la Rivista quadrimestrale «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli» e la Collana «Studi e ricerche sui diritti umani». Ha promosso la creazione della Scuola triennale di specializzazione in «Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani», istituita con Decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 1988.

feconda collaborazione tra mondo delle istituzioni territoriali (regionali e locali), mondo della scuola e mondo dell'associazionismo.

Riassumendo, quest'area culturale si va caratterizzando per la compresenza dei tre tipi di orientamento politico. L'orientamento di tipo cognitivo sta assumendo un ruolo di particolare rilievo.

Cooperazione allo sviluppo. La cultura dello sviluppo e della cooperazione allo sviluppo nasce nel corso degli anni '50 e al suo interno convivono due anime, quella rivoluzionaria, di ispirazione marxista, e quella religioso-missionaria.

Interessante è l'evoluzione della seconda anima, dal collateralismo nei confronti della cultura occidentale alla promozione dei valori dell'endogeneità dei popoli poveri. Tale anima è orientata sempre meno alla «conversione» religiosa e sempre più alla promozione umana integrale, con impegno diretto sul terreno politico in termini dichiaratamente rivoluzionari: si collega a questa cultura dello sviluppo la teologia della liberazione di matrice latinoamericana ⁽¹¹⁾.

La cultura delle OING di cooperazione allo sviluppo è allo stesso tempo una cultura assiologica, nel senso che è fortemente intrisa di valori e di idealità (eguaglianza, solidarietà, servizio, gratuità, volontariato, endogeneità, partecipazione) e una cultura pratica, nel senso di indurre a sperimentare direttamente sul campo, in prima persona, i valori professati, mediante l'invio di volontari nei paesi del Terzo Mondo, lo svolgimento di micro-realizzazioni, la promozione dell'autosufficienza alimentare, ecc. ⁽¹²⁾.

La cultura della cooperazione allo sviluppo, diversamente da quella dei diritti umani, è cultura originaria delle OING. Come prima ricordato, a queste si deve la nuova filosofia dello sviluppo: lo sviluppo inteso come promozione integrale della persona umana, la cooperazione allo sviluppo come co-sviluppo, il volontariato a triplice direzione Nord-Sud, Sud-Nord e Sud-Sud, il rilancio del valore della democrazia come partecipazione popolare ai processi e alle politiche di sviluppo, la radicale contestazione de «il» modello di sviluppo economicistico.

⁽¹¹⁾ Per l'evoluzione di questa cultura religioso-missionaria, v. soprattutto le riviste «Nigrizia», «Missione Oggi», «Cem Mondialità».

⁽¹²⁾ Per un esempio, v. G. SCIDÀ, *L'utopia concreta. Indagine sull'Associazione Mani Tese*, Milano, Angeli, 1987.

Sul terreno della elaborazione della cultura dello sviluppo, si registra un crescente tasso di interazione tra le OING del Nord e quelle del Sud nel quadro di una dialettica all'insegna dell'«eguale partenariato»⁽¹³⁾.

(13) L'emergere sulla scena della politica internazionale per lo sviluppo delle ONG del Sud quali nuovi, «endogeni» interlocutori degli enti pubblici e privati di cooperazione del Nord, ha aperto un ampio e vivace dibattito tra gli addetti ai lavori. La loro nascita si deve soprattutto all'intensificarsi delle relazioni e delle comunicazioni transnazionali dei volontari provenienti dai paesi del Nord con la gente e i responsabili locali dei «progetti»; della cooperazione interuniversitaria; della cooperazione tra le autorità locali (gemellaggi, scambi culturali, micro-realizzazioni, ecc.).

Le ONG africane si possono distinguere in due grandi categorie: le cosiddette «ONG di appoggio», la cui struttura è molto simile a quella delle ONG occidentali, e i gruppi di base o di villaggio, i quali sono molto radicati nel tessuto sociale, ma non dispongono di una struttura organizzativa e hanno scarsa influenza politica.

La crescita delle ONG africane è in rapido aumento: non ci sono ancora dati precisi, statistiche ufficiali relative all'affermarsi di questi nuovi attori dello sviluppo nei paesi del Terzo Mondo. Se si considerano tutte insieme, ONG di appoggio, gruppi di base e associazioni varie, c'è chi stima siano superiori al milione; soltanto le ONG di appoggio si presume possano essere tra le 20 e le 30 mila.

Sulla nascita e lo sviluppo delle ONG del Sud e sulla evoluzione dei rapporti con le ONG del Nord, v. E. BORGHESE, *Il ruolo delle organizzazioni non governative*, in «Rapporto 1985 del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE», pubblicato nella rivista «Cooperazione», 59, marzo-aprile 1986, pp. 39-42; S. NYONI, *Indigenous NGOs: Liberation, Self-reliance, and Development*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 51-56; C. ELLIOT, *Some Aspects of Relations Between the North and South in the NGO Sector*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 57-68; K. KAJESE, *An Agenda of Future Tasks for International and Indigenous NGOs: Views From the South*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 79-85; B.H. SMITH, *An Agenda of Future Tasks for International and Indigenous NGOs: Views From the North*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 87-93; C. STREMLAU, *NGO Coordinating Bodies in Africa, Asia, and Latin America*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 213-225; G. CATTAL, *A Dakar nasce il Forum delle ONG africane*, in «Volontari e Terzo Mondo», 2-3, 1987, pp. 86-93; C. TAVIANI, *Ong del Nord e del Sud, laboratorio Europa*, Dossier in «Cooperazione», agosto 1988, pp. 43-45; *L'emergence des O.N.G. du Sud*, Dossier in «Croissance des Jeunes Nations», 310, novembre 1988; B. LECOMTE, *Le ONG del Sud: un protagonista scomodo*, in «Terra Nuova Forum», 12, 1988; L. RUSSO, *I dilemmi della cooperazione con le ONG africane*, in «Volontari e Terzo Mondo», 3, 1988, pp. 71-76; *Quale rapporto con le ONG del Sud?*, in «Volontari e Terzo Mondo», 4, 1988, pp. 34-49; T.W. DICHTER, *Il mondo in evoluzione delle ONG del Nord. Problemi, paradossi e possibilità*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1989, pp. 17-31.

Questa evoluzione è accompagnata anche da posizioni ufficiali della Chiesa cattolica, per esempio con le encicliche *Populorum Progressio* e *Sollicitudo Rei Socialis* ⁽¹⁴⁾, e di altre confessioni religiose a cominciare dal Consiglio ecumenico delle Chiese.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto allo sviluppo del 1986 recepisce la filosofia umanocentrica delle OING. In questa Dichiarazione è formalmente sancita la saldatura tra l'approccio della democrazia politica e l'approccio della democrazia economica, con la chiara enunciazione, all'articolo 6, del principio di indivisibilità di tutti i diritti umani. Viene meno la centralità del ruolo dello stato, che diventa controparte – titolare di obblighi – nei confronti dei popoli, titolari del diritto allo sviluppo ⁽¹⁵⁾. Sempre ai sensi della Dichiarazione, la partecipazione popolare alle politiche di sviluppo è tra i principi fondamentali.

Il contenuto di questa cultura presenta forti caratteri di politicità in quanto contesta i modelli occidentali, la vigente divisione internazionale del lavoro, le istituzioni economiche internazionali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale in specie), la a-democraticità dei vertici dei paesi più ricchi del mondo, la produzione e il commercio di armi, il principio del ritorno ineguale negli scambi commerciali, introduce il principio di

⁽¹⁴⁾ Già nelle Encicliche di Pio XII *Fidei Donum* del 1957 e di Giovanni XXIII *Princeps Pastorum* del 1959 troviamo, in forme ancora marginali, riferimenti al ruolo dei laici nelle missioni dei paesi in via di sviluppo. Il riconoscimento esplicito dell'impegno dei cattolici per lo sviluppo dei popoli del Terzo Mondo avviene con l'Enciclica di Paolo VI *Populorum Progressio*, del 1967: «Molti giovani hanno già risposto con ardore e sollecitudine all'appello di Pio XII per un laicato missionario. Numerosi sono anche quelli che si sono spontaneamente messi a disposizione di organismi, ufficiali o privati, di collaborazione con i popoli in via di sviluppo. Ci ralleghiamo nell'apprendere che in talune nazioni il «servizio militare» può essere scambiato in parte con un «servizio civile», un «servizio puro e semplice», e benediciamo tali iniziative e le buone volontà che vi rispondono (n. 74). L'Enciclica di Paolo VI si conclude con un sentito appello «ai nostri figli cattolici appartenenti ai paesi più favoriti» affinché diano «l'apporto della loro competenza e della loro attiva partecipazione alle organizzazioni ufficiali o private, civili o religiose, che si dedicano a vincere le difficoltà delle nazioni in via di sviluppo. Essi avranno senza alcun dubbio a cuore di essere in prima linea tra coloro che lavorano a tradurre nei fatti una morale internazionale di giustizia e di equità» (n. 81).

⁽¹⁵⁾ A. PAPISCA, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988.

partecipazione popolare all'interno dei sistemi politici del Sud del mondo, solleva il problema della tutela ambientale contestando l'aggressione delle multinazionali economiche nei confronti delle risorse naturali e umane del Sud.

Questa cultura non è soltanto contestazione delle istituzioni, ma anche rapporto ravvicinato con esse per quanto concerne la gestione di taluni programmi in sede sia internazionale (sistema della Convenzione di Lomé, sia nazionale (in Italia, legge sulla cooperazione allo sviluppo), sia regionale (per es., nella Regione Veneto, legge per la promozione di una cultura di pace).

La cultura delle OING per lo sviluppo si caratterizza anche per la competenza scientifica e tecnica che la pervade in funzione non soltanto della progettazione delle micro-realizzazioni, ma anche della elaborazione – che resta peraltro molto problematica – di nuove dottrine economiche.

I modi con cui questa cultura si elabora e si comunica sono innanzitutto le esperienze sul campo, il dialogo interculturale, il contatto con tecnici. Un modo tipico di elaborare cultura e di formare all'azione è quello dei cosiddetti campi di lavoro che uniscono l'esperienza sul campo all'apprendimento e all'azione politica.

Un altro modo di fare cultura è quello di proporre modelli di comportamento ispirati ai valori e ai principi della filosofia dello sviluppo attraverso le cosiddette campagne di coscientizzazione, la raccolta di fondi, la pubblicità e veri e propri corsi di «educazione allo sviluppo e alla mondialità», realizzati in ambito sia scolastico sia extrascolastico.

La valenza pedagogica sta sempre più caratterizzando la cultura anche di quest'area di OING.

Questa cultura si caratterizza anche per l'effetto «rete» che essa induce, nel senso di spingere le ONG a coordinarsi a livello nazionale e internazionale, come dimostra il funzionamento di numerosi *networks*, che costituiscono un'importante risorsa di potere per le strutture di volontariato ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Le principali reti attive in Italia sono la Federazione organismi cristiani di servizio internazionale volontario, FOCSIV, il Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo, COCIS, e il più recente Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale, CIPSI. Per quanto riguarda i *networks* che operano sul piano internazionale, regionale-continentale e universale, rinvio al cap. IV del presente volume.

Il tema dei diritti umani riceve crescente attenzione come quello che fornisce il paradigma più completo per appropriati modelli di comportamento. Lo sviluppo viene considerato esso stesso come diritto umano, individuale e collettivo, e ricondotto all'area delle garanzie anche giuridiche, proprie dei diritti umani fondamentali. L'approccio pedagogico ne beneficia in termini di organicità e specificità ⁽¹⁷⁾.

Pace, disarmo e obiezioni di coscienza. La cultura della pace, nelle sue connotazioni originarie, è essenzialmente una cultura di movimento, con prevalenti manifestazioni anomiche. Agli originari obiettivi del disarmo e dello smantellamento di basi militari, si sono aggiunti negli ultimi anni più articolati e specifici obiettivi riconducibili ai contenuti del concetto di pace positiva. In altre parole, l'evoluzione è da un approccio di «pace negativa» ad uno di «pace positiva», dall'azione unicamente «contro», all'impegno «per», dalla dimostrazione alla progettazione.

Questa cultura si alimenta con il contributo di tre filoni:

a) il filone scientifico della *Peace Research* e della *Conflict resolution*, animato da importanti centri di elaborazione teorica come il SIPRI e da OING specializzate come l'IPRA. La riflessione progettuale sulla difesa popolare nonviolenta (DPN) è il più importante frutto di questi studi ⁽¹⁸⁾;

b) il filone etico-religioso, ispirato al valore della nonviolenza: attorno alle dottrine di Gandhi ⁽¹⁹⁾, Capitini ⁽²⁰⁾, Lanza del Vasto ⁽²¹⁾, si sviluppa una

⁽¹⁷⁾ Per un bilancio dell'azione del volontariato internazionale impegnato nella cooperazione con i paesi del Terzo Mondo negli anni '60 fatto da una Commissione internazionale istituita dalla Banca Mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo, v. *Associati nello sviluppo. Il Rapporto Pearson*, Roma, Ed. Abete, 1969. Per un'analisi più recente dell'attività svolta dagli organismi di volontariato internazionale, rinvio ai puntuali riferimenti bibliografici contenuti in G. SCIDA, *Le organizzazioni non governative e la società italiana*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1989, pp. 33-99. V. anche, con riferimento all'evoluzione della cultura delle associazioni di volontariato, A. OBERTI, *Il volontariato internazionale in una società post-terzomondista*, in «Civitas», 5, 1983, pp. 7-36.

⁽¹⁸⁾ Per questo filone v., tra le altre, le riviste «Bulletin of Peace Proposals», «Journal of Peace Research», «Progetto Pace», «Giano».

⁽¹⁹⁾ V. *Teoria e pratica della nonviolenza*, Torino, Einaudi, 1973, con una introduzione di G. PONTARA; *Antiche come le montagne*, Milano, Comunità, 1963.

⁽²⁰⁾ V. *La nonviolenza*, Milano, Comunità, 1962; *Le tecniche della nonviolenza*, Feltrinelli, 1967; *Il potere di tutti*, Firenze, La Nuova Italia, 1969.

⁽²¹⁾ V. *Pellegrinaggio alle sorgenti*, Milano, Jaca Book, 1978; *Vinoba o il nuovo*

cultura che è divenuta trasversale a tutte le OING impegnate in quest'area. In particolare, si sviluppa la cultura delle obiezioni di coscienza ⁽²²⁾;

c) il filone più propriamente politico-ideologico, che si esprime con la cultura delle grandi manifestazioni di massa, per lo smantellamento delle basi militari, la riduzione delle spese militari, contro la produzione e il commercio di armi ⁽²³⁾. A questo filone storico del disarmo si sta sostituendo, con caratteri completamente nuovi, quello della democrazia internazionale.

I tre filoni mostrano chiari segni di convergenza attraverso la ricerca di forme di comunicazione e coordinamento idonee a farsi carico di obiettivi politici di portata strutturale. Ne sono chiaro indicatore la Convenzione europea per il disarmo nucleare e l'Assemblea dei Cittadini di Helsinki, cui si è più volte fatto riferimento.

Si ricorda che è in atto un confronto critico tra l'ottica sottosistemica della *Peace Research* (DPN, orizzonti limitati allo stato-nazione) e l'ottica sistemica (orizzonte allargato al sistema della politica internazionale, sicurezza internazionale invece della sicurezza nazionale, intervento diretto sulle organizzazioni intergovernative, prese di posizione in materia di *high politics*) ⁽²⁴⁾.

Anche in quest'area, il paradigma dei diritti umani pare assolvere al ruolo di omogeneizzatore dei vari approcci e fornire legittimità anche

pellegrinaggio, Milano, Jaca Book, 1980; *Per evitare la fine del mondo*, Milano, Jaca Book, 1981; *Lezioni di vita*, Firenze, Libreria editrice Fiorentina, 1988; *Principi e precetti del ritorno all'evidenza*, Torino, Gribaudi, 1988.

⁽²²⁾ Per una recente messa a punto dei profili giuridici dell'obiezione di coscienza al servizio militare, v. AA.VV., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative*, Padova, Cedam, 1989. Per i nuovi traguardi, v. il documento della Commissione diritti umani della Helsinki Citizens' Assembly, presentato alla CSCE sulla dimensione umana di Mosca, settembre 1991: pubblicato in «Orizzonti», 19 ottobre 1991, pp. 27-30.

⁽²³⁾ V. tra gli altri, «Peace News Bulletin», pubblicato dal World Peace Council Liaison Office, Helsinki; «Quaderni della riconversione», pubblicato dal Centro ligure documentazione della pace; «Quaderni per la pace», Gruppo «Oltre i confini senza frontiere»; «Arcipelago», mensile dell'Associazione per la pace.

⁽²⁴⁾ V., in argomento, A. PAPISCA, *Sicurezza internazionale e democrazia internazionale*, in AA.VV., *Verso un difesa popolare nonviolenta per l'Italia?*, Padova, Cedam, 1988, pp. 59-77.

formale allo svolgimento di ruoli di costruzione della pace. Un nuovo orizzonte è aperto dalla costruzione del diritto alla pace come diritto umano fondamentale, in atto nel sistema delle Nazioni Unite partendo dalla Dichiarazione dell'Assemblea generale sul Diritto dei popoli alla pace, del 1984 ⁽²⁵⁾.

La elaborazione della cultura della pace in ottica di sinergismo con i diritti umani sta ricevendo forte impulso per iniziativa dell'UNESCO e del Centro per i diritti umani delle Nazioni Unite, all'interno di schemi pedagogici molto ricchi e avanzati. Sotto questo profilo, la tendenza della cultura della pace è verso una sua più salda collocazione all'interno del cosiddetto *global approach*. L'iniziativa delle OIG citate si incontra con quella proveniente da enti territoriali, locali e regionali.

Gli elementi di politicità di questa cultura che mira a farsi sempre più organica e si avvale, in misura crescente, di elaborazioni scientifiche, sono di tutta evidenza. Tra i segni più importanti è la tendenza ad assumere iniziative con riferimento diretto alle istituzioni internazionali e alla trattazione di questioni di alta politica come la riconversione dell'industria a produzione militare, la tutela del diritto dei popoli all'autodeterminazione, la costruzione di un sistema politico paneuropeo, ecc.

In Italia, particolarmente significativa per il futuro della cultura in quest'area, è la creazione di scuole e università della pace per iniziativa congiunta appunto di istituzioni territoriali e ONG-OING. È il caso dei Comuni di Boves (Cuneo) e di Castello di Godego (Treviso), i quali hanno istituito ciascuno il proprio Assessorato alla pace e la propria Scuola di pace ⁽²⁶⁾.

Indicatori del grado di sviluppo della cultura della pace sono le numerose collane di pubblicazioni ⁽²⁷⁾, bollettini di associazioni ⁽²⁸⁾ e anche

⁽²⁵⁾ V. A. PAPISCA, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», *cit.*, pp. 31-44.

⁽²⁶⁾ Tra le pubblicazioni curate dalla Scuola di pace di Boves, v. *Verso la pace. Come imparare la pace studiando la storia*, Leumann (Torino), Elle Di Ci, 1988; *Verso la pace. Come imparare la pace studiando la geografia*, Leumann (Torino), Editrice Elle Di Ci, 1989.

⁽²⁷⁾ Esemplici quelle del Gruppo Abele di Torino, delle Edizioni Cultura della Pace di Firenze e quelle della Cedam di Padova.

⁽²⁸⁾ V., tra gli altri, «Strumenti di pace», notiziario mensile del Centro interconfes-

riviste universitarie, come quella dell'Università di Padova ⁽²⁹⁾.

Espressivo del grado di organicità raggiunto dalla cultura della pace è il programma adottato dal Comitato permanente per la pace della Regione Veneto. La peculiarità di questo programma risiede nel fatto che alla sua elaborazione concorrono l'Ente Regione, le associazioni e le università. La evidente politicità del programma è legata più che alla natura dell'Ente che lo ha promosso, al fatto della partecipazione politica popolare di cui è frutto e alla natura degli obiettivi perseguiti che sono inequivocabilmente internazionali e politici.

Sul piano internazionale opera l'Università della pace con sede a S. José di Costa Rica. In Belgio si segnala l'Università della pace di Bruxelles; in Gran Bretagna l'Università della pace di Bradford.

Servizi sociali. È, per definizione, la cultura del servizio di base e del volontariato ed è, almeno apparentemente, la meno politicizzata e la più «tecnico-professionale» delle sub-aree prese in considerazione.

Alla sua base sta l'etica della solidarietà, dell'accoglienza, della gratuità, dell'assistenza personalizzata.

Il campo di intervento di questa cultura è in costante espansione e tra i suoi destinatari sono anche gli appartenenti alle nuove categorie a rischio (tossicodipendenti, malati di AIDS, immigrati terzomondiali), oltre alle

sionale per la pace, Roma; «TelexCooperazione», bimestrale di notizie del Comitato di coordinamento delle organizzazioni per il servizio volontario, COSV, Milano; «Diritto alla pace», periodico bimestrale dell'Associazione italiana medicina per la prevenzione della guerra nucleare, Firenze; «Cooperazione Giuridica internazionale», rivista trimestrale del Centro per la cooperazione giuridica internazionale, Roma; «Terra Nuova Forum», trimestrale del Centro per il volontariato e la cooperazione internazionale, Roma; «Mosaico di pace», rivista mensile promossa da Pax Christi, Molfetta; «Missione Oggi», mensile dei Missionari Saveriani, Parma; «Sud Sud», trimestrale d'informazione del Centro Regionale d'Intervento per la Cooperazione, Reggio Calabria; «Gramigna», giornale pacifista antimilitarista della Lega Obiettori di Coscienza del Veneto; «Quetzal - Per la liberazione del Centroamerica», rivista bimestrale pubblicata dall'istituto Casa del Centroamerica «Augusto César Sandino», Milano; «Arcipelago», mensile dell'Associazione per la pace, Roma; «Cem Mondialità», mensile del Centro di Educazione alla Mondialità, Parma; «Mani Tese», mensile di Mani Tese '76, Milano; «Nigrizia», rivista mensile dei Missionari Comboniani, Verona.

⁽²⁹⁾ «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», pubblicata dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, presso la Cedam.

tradizionali categorie di soggetti vulnerabili (orfani, malati, anziani, poveri, emarginati).

È il terreno su cui operano OING tra le più antiche, come il Comitato Internazionale della Croce Rossa, l'Associazione Internazionale delle Carità di San Vincenzo de Paoli, l'Associazione Internazionale per la Protezione della Giovane.

La sostanza di questa cultura è fatta di fede nei valori e di competenza professionale e paraprofessionale.

È una cultura essenzialmente autogestionale, nel senso che privilegia l'assunzione in proprio di compiti di servizio e di assistenza, non contesta le pubbliche istituzioni, di fatto però ne evidenzia le carenze.

Sempre facendo riferimento ai caratteri originari di questa cultura, è dato affermare che il rapporto con le pubbliche istituzioni è primariamente di natura amministrativa e finanziaria, nel senso che le associazioni di servizi sociali non hanno mai disdegnato, pur se in modo disomogeneo e discontinuo, di accettare il contributo finanziario pubblico.

Anche questa cultura sta subendo una profonda evoluzione, sotto l'impulso di un duplice ordine di fattori: l'ampliarsi del campo d'intervento e il diffondersi del fenomeno associazionistico con connotazioni di crescente politicità.

A fare il carattere politico della cultura dei servizi sociali sono soprattutto la tematica dei diritti umani e l'interesse per le vicende dello «stato sociale» e delle «politiche sociali» interne e internazionali. Si parla sempre più di diritti negati, di nuovo stato sociale, di stato sociale per il sistema della politica internazionale ⁽³⁰⁾.

Ambiente. L'attenzione dell'organizzazione internazionale sia intergovernativa sia nongovernativa nei confronti della salvaguardia dell'ambiente è relativamente recente. Il 1972 è l'anno in cui scatta l'allarme ecologico sul piano mondiale. Due sono gli eventi che portano la «questione ambiente» al centro del dibattito politico internazionale: la pubblicazione del rapporto «I limiti dello sviluppo» ⁽³¹⁾, elaborato dal MIT per il Club di Roma, nel

⁽³⁰⁾ Per questo tipo di cultura, v. utilmente AA.Vv., *Promozione dei diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*, Padova, Cedam, 1990. V. anche le numerose pubblicazioni del Centro Studi e Formazione Sociale Fondazione «Emanuela Zancan», Padova.

⁽³¹⁾ Dotto Meadows e altri, Milano, Mondadori, 1972.

quale viene avanzata una forte critica al modello di sviluppo industrialista, proprio dei paesi occidentali; e la Conferenza internazionale sull'ambiente umano di Stoccolma, organizzata dalle Nazioni Unite.

Ai lavori della Conferenza hanno partecipato anche numerose OING, le quali hanno giocato un ruolo fondamentale nel mettere in evidenza tre questioni: a) la difesa dell'ambiente come requisito di sopravvivenza e di vita dignitosa del genere umano; b) la situazione di interdipendenza planetaria ambientale che esige l'allestimento di istituzioni e politiche globali; c) la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente nel quale viviamo per le generazioni future ⁽³²⁾.

Nonostante l'allarme lanciato dalla Conferenza di Stoccolma e da numerosi centri di ricerca internazionali, l'inquinamento e il degrado dell'eco-sistema raggiungono livelli di guardia nei primi anni '80. Eventi quali il cambiamento climatico (effetto serra), la riduzione dello strato di ozono, la desertificazione e la deforestazione, l'inquinamento degli oceani e delle zone costiere obbligano, da un lato, quanto meno a mettere in discussione il modello di sviluppo economicistico; dall'altro ad elaborare un progetto di nuovo ordine internazionale fondato sul primato dello sviluppo integrale della persona umana.

Un primo segnale positivo in questa direzione viene ancora una volta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite che, nel 1984, costituisce, con una apposita Risoluzione dell'Assemblea generale, la Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo. Tale Commissione, presieduta dal Primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, dopo tre anni di lavoro ha pubblicato, come noto, il Rapporto «Our Common Future» ⁽³³⁾. Merito principale di tale Rapporto è quello di essere riuscito a porre il problema della tutela dell'ambiente all'interno delle politiche sia nazionali sia internazionali.

Il Rapporto, che ha nel concetto di «sviluppo sostenibile» l'elaborazio-

⁽³²⁾ Per una panoramica del ruolo e dei contributi delle ONG ambientaliste alla Conferenza di Stoccolma, v. «ONG e problematiche ambientali e dello sviluppo», documento pubblicato dallo Environment Liaison Centre (ELC), Nairobi, 1986.

⁽³³⁾ V. *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987 (tr. it., *Il futuro di noi tutti*, Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, Milano, Bompiani, 1988).

ne più nuova e originale, richiama esplicitamente il ruolo determinante delle ONG, del mondo scientifico e dei giovani nel promuovere la tutela dell'ambiente e sottolinea come la transizione allo «sviluppo sostenibile» possa essere realizzata soltanto attraverso il potenziamento delle ONG a tutti i livelli: locale, nazionale e internazionale ⁽³⁴⁾.

Associazioni come il WWF internazionale, l'Unione internazionale per la conservazione della natura, Greenpeace international, stanno svolgendo un ruolo rilevante sia nel settore della ricerca, sia nel promuovere l'azione concreta «sul campo», sia denunciando le responsabilità dirette di governi, multinazionali e anche di piccole, ma nocive, imprese locali, confermando che il loro raggio di operatività non ha confini ⁽³⁵⁾.

Nonostante le contraddizioni e le esitazioni ancora presenti all'interno del movimento ecologista europeo, soprattutto nelle sue articolazioni nazionali, le cui ragioni possono essere ricondotte alla scelta di taluni movimenti nazionali di entrare con proprie liste e candidati nelle istituzioni parlamentari nazionali, regionali e locali, sul piano internazionale le organizzazioni che si riportano al movimento stanno asserendo la propria soggettività politica in forme e con strumenti che sono assimilabili a quelli

⁽³⁴⁾ Idem, p. 395 ss. In Italia, assume una chiara valenza politica il riconoscimento delle associazioni ambientaliste contenuto nella legge 8 luglio 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente. All'art. 12 si prevede che del Consiglio nazionale per l'ambiente (nuovo organo la cui istituzione è prevista dallo stesso articolo) debbano far parte, tra gli altri, 15 rappresentanti delle associazioni ambientaliste.

Sempre in Italia, anche a livello delle istituzioni territoriali, regionali e locali, la preoccupazione per l'ambiente si è tradotta nella istituzione di Assessorati per l'ambiente.

Il mondo della scuola, dal canto suo, si sta, pur se lentamente, attivando nell'educazione al rispetto dell'ambiente, grazie anche ad una apposita convenzione stipulata tra Ministero della Pubblica Istruzione e Ministero dell'Ambiente. (V., in argomento, A.P. TANTUCCI, *L'istituzione del Ministero dell'Ambiente come risposta alla diffusa esigenza di tutela ambientale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 145-154).

Particolarmente efficace anche in questa sub-area è la stretta collaborazione avviata in talune sedi (per es., Roma e Padova) tra enti territoriali, mondo della scuola e mondo della ricerca.

⁽³⁵⁾ V. *Una strategia mondiale per la conservazione della natura*, rapporto dell'Unione internazionale per la conservazione della natura, Parigi, 1980; «New Road», rivista bimestrale del WWF internazionale, Ginevra.

utilizzati da Amnesty International: rapporti periodici, proposte per convenzioni internazionali, progetti di «salvataggio», ecc. ⁽³⁶⁾.

I caratteri della cultura dell'area ambientalista sono quelli che discendono dalla compresenza degli orientamenti affettivi, valutativi e cognitivi. È importante sottolineare, anche in questa area, la robusta presenza degli elementi cognitivi, dovuta alla attiva partecipazione di personalità del mondo della scienza.

L'area ambientalista risulta tuttora la meno permeabile a forme di coordinamento, se non proprio di integrazione, con le altre aree da noi prese in considerazione. L'interesse per i diritti umani si concentra su il diritto alla salute. La parte più avanzata del movimento ambientalista internazionale sta tuttavia operando perché venga formalmente riconosciuto, con la posizione di una norma di diritto internazionale, il diritto all'ambiente come diritto umano fondamentale ⁽³⁷⁾.

Soprattutto da parte del suo nucleo centrale anglosassone, pur presente all'interno del movimento pacifista europeo, si è manifestata una pervicace opposizione nei confronti dei progetti di «rapporto ravvicinato» del movimento pacifista con le istituzioni ufficiali della politica internazionale.

La cultura ambientalista, nei suoi rapporti «monotematici» con le istituzioni internazionali dimostra di non ancora riuscire a collocare la problematica ambientale all'interno di una visione *sistemica* della politica internazionale. In altre parole, per la cultura ambientalista «il sistema» è quello dell'interdipendenza planetaria *ambientale*, non ancora quello dell'interdipendenza planetaria in tutte le sue articolazioni e contenuti.

4. I caratteri della nuova cultura politica

La cultura dell'associazionismo di promozione umana sta dunque rapidamente evolvendo da cultura dell'etica sociale a cultura politica.

Le attività di promozione umana vengono concepite, oltre che come

⁽³⁶⁾ V., in argomento, i due numeri monografici di «Transnational Associations» dedicati al tema della crisi ecologica: 3 e 4, 1989.

⁽³⁷⁾ Cfr. P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, Ed. Maggioli, 1990.

espressione di convinzioni profonde e di libertà di coscienza, anche e sempre più come attività di pubblica utilità e come fattori di orientamento e controllo delle pubbliche istituzioni perché si conformino a determinati principi etici.

La evoluzione di questa cultura nel senso della sua politicizzazione avviene sotto l'impulso di una molteplicità di elementi, sia endogeni che esogeni rispetto al mondo delle associazioni.

Gli elementi endogeni si riferiscono al consolidarsi dell'«esperienza sul campo» delle associazioni. Questo dato conferisce loro una precisa identità all'interno dei sistemi politici, sia nazionali, sia internazionale. Si fa strada la consapevolezza che oltre che soggetti sociali – o privati-sociali come si dice in Italia – le associazioni di promozione umana sono anche soggetti politici, come inequivocabilmente asserito dalle ONG italiane in occasione della Convenzione di Verona nel febbraio 1989 e della Convenzione di Firenze nel luglio 1991 ⁽³⁸⁾. Siamo in presenza di quella che possiamo chiamare la fase della rivendicazione-asserzione di status politico delle associazioni.

Gli elementi esogeni sono rinvenibili innanzitutto nei processi internazionali di trasformazione che ho più volte evocati e che stanno configurando un contesto strutturale decisamente ricettivo nei confronti della cultura e del ruolo politico dell'associazionismo di promozione umana.

Altri elementi, consonanti e sinergici con i grandi processi di trasformazione sono:

a) l'aumento numerico e la qualità dei «riconoscimenti» istituzionali delle ONG-OING in sede locale, regionale, nazionale, continentale e mondiale;

b) la ripresa di iniziativa da parte di numerose OIG, a cominciare da quelle del sistema delle Nazioni Unite, che stimola l'esercizio della politicità delle OING;

c) il coinvolgimento delle grandi confessioni religiose nelle attività di promozione umana anche, sempre più apertamente, sul terreno della progettualità per un nuovo ordine internazionale democratico: si vedano le reiterate prese di posizione dei Papi della Chiesa cattolica da Giovanni XXIII a Giovanni Paolo II; del Dalai Lama, il quale ha recentemente

⁽³⁸⁾ V., in argomento, la nota 31 del capitolo IV.

promosso la creazione della Fondazione tibetana per la responsabilità universale; del Consiglio Ecumenico delle Chiese.

Le culture proprie delle singole aree della promozione umana, originariamente caratterizzate da autonomia parrocchialistica (ogni area con il suo «profeta» e con la propria «verità»), tendono a fondersi in un'unica grande cultura segnata dai caratteri della politicità sotto l'impatto dei seguenti valori:

- a) diritti umani (delle persone e dei popoli, individuali e collettivi, di prima, seconda e terza generazione);
- b) pace positiva (sicurezza planetaria, solidarietà planetaria, disarmo totale, democrazia internazionale);
- c) sviluppo (della persona e delle comunità umane, partecipazione, co-sviluppo, dialogo interculturale, volontariato Nord-Sud e Sud-Nord);
- d) educazione (come valore, oltre che come processo pedagogico);
- e) ecologia.

Il paradigma dei diritti umani è, rispetto alle varie aree, quello che si presenta come più trasversale e aggregativo di tutti: lo sviluppo è sempre più considerato come «diritto allo sviluppo», l'ambiente come «diritto all'ambiente», la pace come «diritto alla pace».

Questo paradigma, come ho più volte fatto notare, sollecita la vocazione pedagogica delle associazioni, in direzione sia del loro interno che dell'esterno.

La cultura delle OING è fondamentalmente non secolare, considerato che: a) l'attenzione-tensione ai valori è un dato costitutivo delle OING di promozione umana; b) il rispetto dei valori endogeni di tutte le culture, a cominciare da quelli delle società e delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, è tra i più importanti principi propugnati dalle OING; c) l'esperienza religiosa è un dato comune a molte OING; d) il «localismo», inteso alla Galtung come aderenza alle esigenze e ai valori umani ad ogni livello di azione, fa parte integrante della filosofia delle OING per il rispetto e il recupero delle tradizioni; e) l'opposizione alla cultura dello sviluppismo e del consumismo significa rigetto radicale delle vecchie teorie occidentocentriche cosiddette della modernizzazione e dello sviluppo, che avevano asserito «la secolarizzazione culturale» in nome dei principi di razionalità economica.

Ma la cultura delle OING, pur essendo fortemente intrisa di valori, è una cultura pragmatica, nel senso che assegna importanza fondamentale alla «incarnazione» dei principi e dei valori in programmi e iniziative

concrete, sul campo. Le denunce, le raccolte di firme, le micro-realizzazioni, i campi di lavoro, ecc., sono espressioni di una cultura che si informa al principio di integralità (anima e corpo) della persona umana.

Chiaramente la cultura delle OING è di «pensiero forte», giacché il suo obiettivo finale è il mutamento dei modelli di vita sulla base di un paradigma di valori addirittura assoluti, quali sono i diritti umani.

La cultura politica delle OING non è neppure riconducibile alla tradizionale cultura civica, quella che si informa ai principi di democrazia e prepara ad un corretto rapporto tra cittadino e stato, tra governato e governanti. È piuttosto la cultura dell'umanesimo universale, che assegna priorità e primato alle persone e alle comunità umane e ruolo di strumentalità alle istituzioni, allo stato e al sistema degli stati. Non c'è differenza tra cittadini e stranieri; nel conflitto tra diritti umani e diritti degli stati devono prevalere i primi, il diritto dei popoli all'autodeterminazione sul diritto degli stati all'integrità territoriale.

Volendo riassumere i tratti caratterizzanti la nuova cultura politica dei nostri soggetti, giova ricordare che la matrice originaria delle OING di promozione umana è segnata da forti connotazioni valutative e affettive, è assertiva più che negoziale, è poco progettuale in termini di ingegneria politico-istituzionale. Sul terreno delle attività per la pace e il disarmo essa si esprimeva nelle forme della dimostrazione, della testimonianza e più in generale della contestazione dei sistemi prestabiliti. Sul terreno dei servizi sociali e della cooperazione allo sviluppo è più pragmatica e specifica. Caratteri originari di specificità presenta anche la cultura delle OING specializzate per i diritti umani.

Nella attuale fase evolutiva, la cultura politica delle OING di promozione umana presenta, come più volte evidenziato, una chiara tendenza alla cognitività. Anche se perdura un forte orientamento di tipo affettivo e valutativo, sta affermandosi la consapevolezza della necessità di acquisire una maggiore conoscenza dei dati della realtà politica ai vari livelli, compresi gli aspetti giuridico-istituzionali.

Le OING dimostrano di volere acquisire competenza «professionale» relativamente ai rispettivi campi di intervento, sia per dare maggiore efficacia alle varie iniziative (es., microrealizzazioni, comunicazioni scritte agli organismi internazionali, rapporti di indagine e di denuncia), sia per dare caratteri di organicità ai progetti di mutamento riguardanti il sistema politico ed economico nelle loro diverse articolazioni e livelli.

La più recente evoluzione mostra che la progettualità è più ambiziosa e mirata di prima, con intenti chiaramente costituenti.

La cultura politica delle OING presenta altresì la tendenza alla negoziazione, in ciò stimolata dai riconoscimenti di tipo formale sempre più numerosi in sede nazionale e internazionale. La OING con status consultivo «dialoga» con le istituzioni internazionali ufficiali e con i gruppi di stati operanti nel loro seno.

Un terreno dove le OING presentano ancora un alto grado di rigidità e di chiusura è quello dei rapporti con il mondo dell'economia, con le multinazionali in specie. L'attenzione delle OING nei confronti di questo mondo è peraltro in aumento, come attestano la sentenza del Tribunale Permanente dei Popoli nei riguardi del FMI e della Banca Mondiale e l'attività dell'Osservatorio della democrazia internazionale.

Insieme con la puntuale contestazione del sistema statocentrico delle relazioni internazionali, si registra la tendenza delle OING a profittare degli «interstizi» esistenti in tale sistema per svolgere un ruolo più incisivo nei processi decisionali degli organismi intergovernativi e quindi per innescare trasformazioni dal di dentro di tale sistema.

Va fatto notare che, man mano che le associazioni strutturano il loro status di soggetti politici, si pone anche per esse il problema della efficienza e quindi della razionalità strategica dei loro programmi, insomma si pongono problemi di *management*. Lo svilupparsi delle reti di coordinamento fra ONG e OING sia della stessa area sia di altre aree, attesta di questa tendenza alla razionalità strategica.

Al fine di ulteriormente identificare i caratteri della cultura delle OING, sovviene la nota tipologizzazione che Almond opera con riferimento a tre categorie di soggetti⁽³⁹⁾: i *provinciali* (non conoscono esattamente la realtà del sistema cui appartengono), i *sudditi* (sono orientati alle strutture dell'output allo scopo di ricevere, non di partecipare), i *partecipanti* (sono orientati alle strutture dell'input, allo scopo di alimentare e condizionare le strutture dell'output).

La vecchia cultura delle OING, quella scarsamente progettuale verso l'esterno, ci consegna l'immagine di soggetti provinciali, ma mai sudditi, in via generale, nei confronti delle istituzioni.

⁽³⁹⁾ V. G.A. ALMOND, G.B. POWELL, *Politica comparata*, cit., p. 95 ss.

L'interdipendenza globale e la conseguente internazionalizzazione dei processi politici ed economici influiscono direttamente sulla socializzazione politica di soggetti transnazionali quali le OING nel senso di sprovvincializzarne i contenuti e di valorizzarne le tensioni progettuali.

Proprio questa stimolazione alla progettualità rende le OING più attente alle occasioni, alle forme e ai mezzi di partecipazione ⁽⁴⁰⁾.

5. *La socializzazione politica*

Quella che considero tra le novità principali nel mondo delle OING, destinata a produrre effetti durevoli nel tempo, è il modo di evolversi del processo di socializzazione politica da intendersi, con Almond, come il processo mediante il quale «si iniziano gli individui alla cultura politica e si plasmano i loro orientamenti verso gli oggetti politici» ⁽⁴¹⁾. Anche a questo riguardo troviamo un carattere che è comune a tutta l'area delle OING di promozione umana e cioè l'attenzione alla dimensione educativa considerata come parte essenziale dell'identità e del ruolo delle OING stesse. In altre parole, l'attività di formazione è vista come sempre meno sussidiaria e sempre più centrale nei programmi di azione delle associazioni.

La socializzazione politica delle OING coinvolge sia l'ambito associativo interno sia il mondo esterno, mostrando la chiara tendenza a passare da una condizione di «latenza» ad una condizione «manifesta» ⁽⁴²⁾, nel senso che le associazioni nongovernative si stanno assumendo il compito di orientare l'opinione pubblica con autonome iniziative di formazione.

Molte associazioni (esemplari, tra le altre: Amnesty International e l'Associazione mondiale Ecole Instrument de Paix, EIP) vengono richieste dal mondo scolastico e dagli enti locali e regionali di svolgere interventi

⁽⁴⁰⁾ Secondo Almond «il partecipante politico sviluppa un insieme di atteggiamenti specifici nei confronti delle strutture politiche di input ... e nei confronti del ruolo che egli può esercitare in queste strutture», *op. cit.*, p. 102.

⁽⁴¹⁾ *Op. cit.*, p. 109.

⁽⁴²⁾ Sulle principali raccomandazioni adottate da queste OIG in materia di educazione, v. la nota 68 del Capitolo II.

formativi all'interno delle classi e anche organici programmi di formazione per gli insegnanti.

Attraverso questo processo si riproducono, su scala diffusa, modelli culturali propri dell'associazionismo.

Anche in questa attività le associazioni sono incentivate dalla particolare attenzione che le OIG dedicano a loro come a soggetti essenziali dei processi educativi: si distinguono, per questo tipo di attenzione, l'ONU, l'UNESCO, il Consiglio d'Europa, l'UNICEF (43).

Si può agevolmente prevedere che questa nuova strategia «pedagogica» delle OING avrà un impatto diretto sulla evoluzione della cultura politica dei prossimi decenni.

Fino a ieri, l'iniziazione alla politica veniva demandata ad altre strutture, a quelle che costituivano la matrice non-secolare delle associazioni: confessioni religiose, partiti. L'attuale tendenza è verso forme di acculturazione in proprio ad opera di una più estesa gamma di soggetti collettivi. C'è da notare che mentre i partiti – quanto meno nell'esperienza dei paesi occidentali – appaiono impermeabili alla nuova cultura dell'associazionismo (che, lo ripeto, è umanista, internazionalista, volontarista), le confessioni religiose e le chiese dimostrano di volere sapere dialogare con i nuovi soggetti della politica, dando spazio e recependo i loro modelli di socializzazione all'interno, per esempio, dei corsi e delle scuole di formazione socio-politica (si pensi a quanto sta avvenendo in Italia e nei paesi dell'America Latina).

È appena il caso di ricordare che i principali strumenti di acculturazione sono l'esperienza sul campo (strumento tradizionale) e la formazione a tavolino o in classe (nuovo metodo).

Nell'ambito dei processi formativi gestiti dalle OING si presta attenzione crescente alla documentazione prodotta dagli organismi intergovernativi che abbiamo prima ricordati (convenzioni internazionali, rapporti, raccomandazioni, bollettini, ecc.). Il comune riferimento delle associazioni a queste «fonti» costituisce un importante fattore di armonizzazione

(43) Secondo Almond, la socializzazione politica è manifesta quando «implica la comunicazione esplicita di informazioni, valori o sentimenti verso gli oggetti politici»; è latente quando «la trasmissione di atteggiamenti non politici influenzano gli atteggiamenti verso ruoli e oggetti analoghi nel sistema politico», *op. cit.*, p. 110.

culturale all'interno del mondo nongovernativo. C'è da sottolineare a questo riguardo che i documenti delle OIG che attengono al campo della promozione umana sono molte spesso il prodotto più avanzato della interazione fra le varie culture del mondo, con la partecipazione diretta delle stesse OING.

Un altro strumento di acculturazione è costituito dalla profusione di giornali, bollettini, riviste, comunicati stampa, che strutturano un vero e proprio sistema di comunicazione permanente all'interno del mondo delle associazioni.

Questo processo di socializzazione incontra difficoltà obiettive nel particolare contesto delle attuali circostanze storiche: i processi di mutamento, cui più volte mi sono riferito, avvengono in presenza di strutture governative che non sono adeguate ad interpretarli e gestirli con riferimento al quadro di valori propugnato dalle associazioni.

Non ci sono modelli consolidati. La socializzazione a forte valenza umanista, operata nel mondo delle OING motiva tuttora, in misura prevalente, a modelli di comportamento anomici sul terreno della contestazione e della immaginazione.

La fortuna, se così si può dire, delle ONG di promozione umana in questo momento sta nel fatto che soprattutto esse, tra i soggetti politici, si sforzano di capire *l'insieme* della realtà e di preparare a vivere in essa in modo adeguato.

La dimensione obiettivamente richiesta alla nuova cultura è infatti quella planetaria, in senso non astratto ma di pratica esistenziale, nel senso del «localism» concettualizzato da J. Galtung ⁽⁴⁴⁾ e del riferimento al Codice internazionale dei diritti umani.

Come dire, le ONG che si ispirano a tale Codice socializzano alla cittadinanza planetaria e si pongono quindi, anche sotto questo profilo, come soggetti costituenti di un nuovo ordine internazionale.

6. Cultura costituente

Quelli ora richiamati sono alcuni degli elementi che fanno la sostanza della cultura politica delle OING.

⁽⁴⁴⁾ V. *The True Worlds*, cit., p. 305 ss.

La più significativa novità di tale cultura, giova ripeterlo, sta proprio nelle manifestazioni di progettualità politica a raggio planetario che si susseguono in varie parti del mondo.

Gli esempi già presi in considerazione – progetto di Seconda Assemblea generale delle Nazioni Unite, Helsinki Citizens Assembly, Trattato internazionale nongovernativo per il disarmo in Europa, Osservatorio della democrazia internazionale – sono ricchi di implicazioni per il mutamento sistemico internazionale. Tutti hanno come obiettivo la democratizzazione della politica internazionale, nel senso di mirare a introdurre la partecipazione politica popolare e la rappresentanza popolare elettiva di primo grado nelle istituzioni e nei processi decisionali internazionali.

La progettazione di una Assemblea paneuropea dei cittadini è meno «scientifica» di quella relativa alla Seconda Assemblea generale delle Nazioni Unite, però è ancora più innovativa e provocatoria nella sostanza. Non si tratta per le OING di inserirsi in uno schema istituzionale preesistente, bensì di fondarne uno completamente nuovo. Non esistono istituzioni paneuropee in quanto tali. Il «sistema» generato dall'Atto finale di Helsinki rientra infatti, tal quale ora si presenta, nei modelli di diplomazia congressuale, senza organismi permanenti distinti dagli stati interessati.

La sfida alla struttura statocentrica è di tutta evidenza: le associazioni pensano, pur se in termini non ancora organici, di poter fondare istituzioni e ordinamenti in via anche indipendente dalle istituzioni ufficiali.

Cito due esempi che mi paiono particolarmente significativi in relazione a questa sfida: il Trattato internazionale nongovernativo e, ancora una volta, la Helsinki Citizens Assembly.

La novità del Trattato internazionale nongovernativo per il disarmo in Europa è sia di forma sia di sostanza. A stipulare un atto internazionale, che non è evidentemente privato (del tipo degli accordi tra ditte o tra istituti scolastici), concorrono infatti soggetti diversi da quelli che gestiscono le relazioni internazionali «pubbliche». Sono ONG e OING, poteri pubblici locali, detentori di ruoli d'autorità in istituzioni «interne». Questi soggetti adducono una legittimazione di base e si dichiarano rappresentanti, ovviamente non di stati, ma di popoli. La sostanza è rilevante, dal punto di vista della volontà costituente, sia perché tratta di materia delicata, afferente all'area della sicurezza nazionale, come quella degli armamenti, sia perché enuncia un vero e proprio programma, anzi una strategia, di nuova politica internazionale.

Questa iniziativa é anche interessante per il tentativo di diversificare i livelli e i tipi di legittimazione delle relazioni internazionali.

Al riguardo, ci sono segnali molto chiari circa gli intenti della HCA, nonostante la sua breve vita, di intervenire direttamente sulla struttura del sistema internazionale. Un esempio eloquente è il Documento della Commissione diritti umani della HCA ⁽⁴⁵⁾, presentato alla riunione della CSCE sulla dimensione umana di Mosca (settembre 1991). Questo documento, con puntuali riferimenti al Documento finale della CSCE sulla dimensione umana di Copenaghen (1990), elucida ulteriormente i principi VII (diritti umani) e VIII (autodeterminazione dei popoli) dell'Atto finale di Helsinki e avanza alcune precise proposte.

Tra i punti presi in considerazione, vi sono quelli relativi al ruolo della società civile, al pluralismo politico, al principio della pari dignità delle istituzioni di società civile e delle istituzioni governative, al diritto-dovere di ingerenza negli affari interni, agli «stati di emergenza», ai diritti delle minoranze, all'autodeterminazione dei popoli, all'obiezione di coscienza, al diritto di disertare le guerre, alle istituzioni nazionali per i diritti umani.

La società civile viene considerata «come soggetto collettivo, che è prioritario rispetto allo stato e al sistema degli stati perché ciascuno dei suoi membri individuali è titolare di diritti innati formalmente riconosciuti anche dalle norme del diritto internazionale». Partendo da questa definizione, viene sottolineato come le espressioni organizzate di società civile, genuinamente rappresentative e informate al paradigma universale dei diritti umani, «non hanno bisogno di riconoscimento legale per essere legittime»: eventuali riconoscimenti sono utili allo scopo di stabilire, su un piano paritario, strumenti e forme di collaborazione tra le associazioni e le istituzioni governative nazionali e internazionali.

La Commissione propone quindi una accezione più ampia, rispetto a quella tradizionale fornita dagli stati, del principio del pluralismo politico, in base alla quale il «pluralismo politico» è garantito non soltanto dalla

⁽⁴⁵⁾ Il Documento è stato anche illustrato a Belgrado durante una affollata assemblea organizzata nell'ambito della manifestazione «Citizens for Peace» che ha portato nei paesi della Jugoslavia una «Carovana della pace» a cui vi hanno partecipato oltre 400 pacifisti provenienti dall'Europa, dagli Stati Uniti e dal Canada: un punto che ha attirato adesione è quello relativo alla obiezione di coscienza e alla diserzione dalla guerra. Per il testo v. «Orizzonti», 19 ottobre 1991, pp. 27-30.

«pluralità dei partiti», ma anche e soprattutto «dall'esistenza e dal libero funzionamento di istituzioni indipendenti di società civile, cioè di associazioni, movimenti, gruppi di volontariato» e chiede che questo principio, insieme a quello della pari dignità «venga formalmente sancito dalla CSCE ad integrazione del paragrafo 5 del Documento di Copenaghen».

Sulla base di queste assunzioni, la Commissione diritti umani rivolge alla CSCE la richiesta che le OING partecipino direttamente, con uno status di co-decisionalità, al funzionamento di tutti i suoi organismi, in particolare a quelli sulla dimensione umana.

Il documento della HCA illustra poi la necessità che la CSCE «affermi esplicitamente il diritto-dovere di intervento (ingerenza) negli affari interni con riferimento alle materie riguardanti i diritti umani»; inviti gli stati membri «a non avvalersi mai dell'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dell'art. 4 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali e dell'art. 11 della Convenzione europea del 1950 riguardanti lo "stato di emergenza" e ad abrogare i paragrafi 24 e 25 del Documento di Copenaghen»; proceda alla creazione di due gruppi di lavoro *ad hoc*, con il compito di preparare un progetto di convenzione europea per il riconoscimento dello status internazionale dell'obiettore di coscienza e una Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli.

La Commissione diritti umani, richiamando l'art. 2, co. 3, della Convenzione internazionale contro la tortura che sancisce che «un ordine proveniente da un funzionario superiore o da una autorità pubblica non può essere invocato quale giustificazione della tortura», attira l'attenzione della CSCE sul «principio di resistenza ad ordini che sono soltanto formalmente legali ma che nella sostanza violano precise norme sui diritti umani». Sulla base di questo nuovo principio, la Commissione evidenzia l'analogia esistente fra tortura e guerra, e asserisce che «imporre formalmente ai cittadini di uccidersi fra di loro è praticare la tortura nei loro confronti». Per i militari in servizio, «il diritto-dovere di disobbedire all'autorità che pretende di violare i diritti umani, si configura come diritto alla diserzione dalla guerra». L'esercizio di tale diritto rafforza «i principi dello stato di diritto, in particolare quello secondo cui l'assetto costituzionale non si può modificare usando l'esercito contro il popolo, il quale è soggetto primario ed esclusivo della sovranità», ma «nel rispetto dei diritti umani e quindi pacificamente con strumenti quali il negoziato, le libere elezioni, il referendum, il plebiscito, se del caso, sotto efficace controllo internazionale».

Il documento dell'Assemblea dei Cittadini di Helsinki attesta della volontà delle strutture di società civile di intervenire progettualmente per sostituire i vecchi principi statualistici con i nuovi principi panumani. Così facendo, l'associazionismo di promozione umana dimostra di volere intaccare le stesse fondamenta del sistema statocentrico delle relazioni internazionali.

CONCLUSIONI

1. *Mutazione della politica e sviluppo delle OING*

Lo sviluppo qualitativo delle OING getta una nuova luce sullo scenario delle relazioni internazionali e è destinato a incidere direttamente sulla qualità della politica mondiale.

Le OING posseggono attributi di posizione che consentono loro di agire, concretamente, all'interno dei processi decisionali a tutti i livelli della politica: locali, nazionali, regionali, mondiali.

Dire OING significa fare riferimento a *networks*, come dire capillarità di struttura e di azione. Le OING costituiscono la infrastruttura sociale di un sistema planetario della politica cui si chiede di trasformarsi sulla base del principio, tra gli altri, della continuità dei ruoli realizzati da persone e gruppi umani dai micro ai macro livelli.

La capillarità dell'associazionismo, la saldatura tra livelli nazionali e livelli internazionali al suo interno, tra ONG e OING, il *continuum* dei ruoli politici «umani», sono speculari alla mutazione genetica della politica provocata dalla interconnessione tra politica interna e politica internazionale.

Questa mutazione favorisce lo sviluppo di ruoli e di strutture non legate alla dimensione della territorialità, del confine e quindi della tradizionale statualità-sovrana e armata.

Le OING beneficiano evidentemente di questa circostanza – destinata a strutturarsi – in termini di compatibilità, anzi di potenziamento di status e di ruolo nel sistema globale.

Più in generale, questa compatibilità sistemica internazionale delle OING è agevolata dai grandi processi di mutamento in atto nel sistema della politica internazionale.

La interdipendenza complessa favorisce il consolidamento della infrastruttura transnazionale: le società «interne», direttamente esposte all'influenza delle variabili internazionali, comunicano fra loro in funzione di sicurezza comune, attraverso le loro spontanee articolazioni associative.

La internazionalizzazione dei diritti umani – codificazione, politica, organizzazione – costituisce la piattaforma legittimante dello status, oltre che del ruolo operativo, degli attori nongovernativi e incentiva lo sviluppo della nuova cultura politica che, superando la logica della territorialità, della statualità armata, dell'interesse e della sicurezza nazionali, privilegia la logica del solidarismo, della sicurezza planetaria, della negoziazione, della integrazione.

I due processi ora evocati si attuano sinergicamente con il processo di organizzazione delle relazioni internazionali, di natura sia intergovernativa sia nongovernativa.

All'interno della cultura delle OING, si va diffondendo il convincimento che l'esigenza di governatività mondiale può trovare risposta nel rilancio della cooperazione internazionale multilaterale, assicurata in via permanente da apposite strutture organizzate. Il sistema delle Nazioni Unite è quello che è percepito presentare il più alto grado di idoneità a funzionare da laboratorio per la costruzione del governo mondiale.

Tale sistema è anche quello che offre maggiori spazi al ruolo delle OING e alla coltivazione della cultura del mutamento ispirata a valori umani universali. Gli «interstizi» del sistema ONU, nel frattempo, si dilatano e si moltiplicano. Particolarmente strategici sono quelli che si riferiscono ai meccanismi di attuazione delle varie parti del Codice internazionale dei diritti umani. Per le OING, essi significano non soltanto forme di accesso privilegiato ai processi decisionali della Commissione dei diritti dell'uomo, della Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze e della miriade dei loro gruppi di lavoro, ma anche e soprattutto occasioni per sperimentare sul campo la loro cultura umanocentrica.

I vari comitati preposti all'attuazione dei due grandi Patti internazionali del 1976 e ad alcune delle successive convenzioni, stanno elaborando, in termini sempre più puntuali e incalzanti, una giurisprudenza informale intesa, primariamente, a fornire un corpo sistematico di principi interpretativi della codificazione internazionale in materia di diritti umani.

Il messaggio che discende da questi comitati è perfettamente com-

prensibile alle OING di promozione umana: umanizzare le istituzioni e le politiche, rendendole funzionali al soddisfacimento dei bisogni umani e aperte alla partecipazione popolare. Al principio del rispetto della dignità della persona umana si interconnettono altri principi quali la centralità sociale della famiglia, la solidarietà interna e internazionale, la democrazia politica ed economica, la partecipazione politica popolare.

Giova ricordare che il principio della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani (e quindi anche dei diritti dei popoli), enunciato all'articolo 6 della Dichiarazione sul Diritto allo sviluppo, è costantemente ribadito da questi comitati.

La cultura che viene prodotta, con autorità scientifica e morale, nelle sedi istituzionali delle Nazioni Unite si presta per una immediata traduzione in termini di azione politica. La solidarietà, come principio giuridico, comporta che la cooperazione allo sviluppo, nel rispetto dei valori di endogeneità delle società più bisognose, sia considerata essa stessa come obbligo giuridico, oltre che etico.

La cultura dei diritti umani e della pace, coltivata presso l'ONU, l'UNESCO, l'UNICEF, il Consiglio d'Europa, sta sviluppando un filone pedagogico di eccezionale importanza per le prevedibili ricadute che essa avrà, capillarmente, all'interno delle istituzioni formative scolastiche e extrascolastiche.

Come ho fatto notare nel precedente capitolo, l'educazione ai diritti umani è *action oriented*, intende cioè formare le persone all'esercizio di ruoli sociali, culturali, politici, è educazione alla politica, alla pratica della socialità transnazionale, all'impegno per il mutamento. Dal cantiere pedagogico internazionale giunge alle OING un forte stimolo e una precisa legittimazione a entrare, come soggetti educativi, dentro i delicati ingranaggi dei sistemi formativi locali e nazionali, con la loro visione *politica* della promozione umana.

Nel propugnare democrazia e etica per la politica internazionale, le OING sono incoraggiate dal concreto «precipitare» di una massa critica che possiamo chiamare «tempo dei valori».

Le profonde trasformazioni e i complessi processi conflittuali in atto nei paesi dell'Europa centrale e orientale rilanciano, in termini di urgenza storica, il valore e la portata universali della democrazia e danno quindi contenuto reale ai principi enunciati nel Codice internazionale dei diritti umani.

Dal canto suo, la filosofia dello sviluppo, così come arricchita dall'esperienza sul campo delle OING, contribuisce anch'essa a rendere operativi i principi del Codice dei diritti umani riguardanti la solidarietà internazionale e l'indivisibilità di tutti i diritti umani. Questa filosofia, che asserisce la centralità della persona e delle comunità umane e postula la partecipazione dei soggetti e dei processi di sviluppo alla elaborazione e alla applicazione delle politiche di sviluppo, ha grandi risvolti politici per almeno tre ordini di motivi:

a) riconduce l'etica dello sviluppo nel più ampio alveo della promozione umana e dei diritti umani;

b) assegna priorità ai processi sociali dal basso rispetto alle politiche governative e valorizza quindi gli attori collettivi della solidarietà locale e transnazionale: diciamo pure che de-statalizza il tradizionale approccio allo sviluppo;

c) privilegia l'approccio cooperativo-irenico rispetto a quello conflittualistico delle originarie elaborazioni teoriche in tema di sviluppo.

Della massa critica-tempo dei valori fanno certamente parte alcune Dichiarazioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, destinate a determinare i prossimi sviluppi della codificazione internazionale in materia di diritti umani: in particolare, la Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace del 1984 e la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986. La prima prepara il terreno per il riconoscimento giuridico della pace quale diritto umano, recependo formalmente quanto già acquisito, sul campo, dalla cultura della pace elaborata dalle associazioni nongovernative; la seconda formalizza per così dire l'approccio umanocentrico, nonstatualistico della filosofia dello sviluppo delle OING.

Il valore «ambiente» è anch'esso tra quelli al centro dell'attenzione convergente del mondo delle istituzioni (per es., Rapporto Brundtland) e del mondo nongovernativo (significativamente, gli incontri interconfessionali di Basilea e di Seul su «Pace, giustizia e salvaguardia del creato»).

Due grandi leaders politici, Gorbacev e Giovanni Paolo II, incrociano sinergicamente i loro messaggi assiologici di «umanizzazione», «etica dell'interdipendenza», «governo mondiale», «partecipazione dei popoli».

I segnali che abbiamo visto provenire dal mondo delle OING hanno natura strategica:

- l'ottica è quella del mutamento strutturale;
- il livello preso in considerazione è quello sistemico;

– l'obiettivo è quello della trasformazione del «regime» del sistema internazionale, con particolare riferimento ai principi e alle norme e con attenzione crescente per le strutture d'autorità.

La fase della consapevolezza della politica delle OING è in pieno svolgimento, mentre si apre quello della consapevolezza «costituente» di nuovo ordine internazionale. Benché non si possa ancora dire che sia stata elaborata dalle OING una organica strategia costituente, se ne possono tuttavia con chiarezza cogliere i fondamentali tratti tendenziali:

- opzione per l'universale;
- opzione per lo strategico;
- opzione per il pedagogico;
- valorizzazione delle potenzialità democratiche del sistema delle Nazioni Unite;
- fondazione democratica del sistema politico paneuropeo.

Come abbiamo visto il potere delle OING si sostanzia di capacità progettuali che hanno come oggetto il sistema della politica internazionale nelle sue varie parti. In una fase di grandi e imprevedibili processi di trasformazione, questo tipo di capacità, ovvero di risorse di potere, possono validamente competere con altri tipi di capacità – risorse di potere – (per es., quelle militari) non più compatibili con il tipo di mutazione genetica in atto nel sistema dei rapporti internazionali.

Il maggior sforzo delle OING dovrà essere quello del dialogo e della convergenza in seno al loro stesso continente nonterritoriale, per potenziare le risorse di cui singolarmente dispongono, e operare all'interno di una comune strategia di intervento.

2. I caratteri della nuova identità politica dell'associazionismo di promozione umana

Le iniziative pacifiste realizzate durante la guerra del Golfo ⁽¹⁾ arricchiscono l'evidenza empirica circa l'esistenza e la crescita, in quanto

⁽¹⁾ Le considerazioni che seguono sono mutuare dal mio saggio su *La nuova identità politica del movimento per la pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 89-106.

soggetto politico, dell'associazionismo locale, nazionale e internazionale che opera a fini di promozione umana.

Questo associazionismo presenta evidenti caratteri di *specificità* quanto a contenuti della sua domanda politica, di *progettualità* quanto a capacità di collocare questa domanda all'interno di più ampie strategie d'azione, di *senso della legittimità giuridica* nel rapportarsi con le istituzioni, oltre che con gli stessi appartenenti al mondo dell'associazionismo.

2.1 *Specificità*

La domanda politica dell'associazionismo non si limita a una generica denuncia e neppure a una generica richiesta di disarmo e di nonviolenza. La nonviolenza è sempre più chiaramente percepita come valore fondamentale, la cui declinazione in termini operativi viene fatta dalle stesse associazioni e non più lasciata a presunta buona volontà delle istituzioni.

La specificità attiene sia ai contenuti sia ai destinatari della medesima.

i) *Contenuti*. I contenuti che più frequentemente ricorrono nei documenti delle associazioni, sempre con riferimento alla guerra del Golfo, possono essere così sintetizzati: indizione di una conferenza internazionale di pace per il Medio Oriente sotto la diretta autorità dell'ONU; creazione di una forza di interposizione permanente delle Nazioni Unite (caschi blu); sostegno allo strumento dell'embargo; sostegno alle iniziative diplomatiche; creazione di una autorità soprannazionale (non multinazionale) per il mantenimento dell'ordine pubblico internazionale e per l'elaborazione di politiche sociali internazionali; progettazione di strutture di governo mondiale democratico; promozione del rispetto dei diritti delle persone e dei popoli; diffusione della pratica delle obiezioni di coscienza al servizio militare, alle spese militari, alla ricerca sul militare; non professionalizzazione dell'esercito; elaborazione di un codice di condotta per tutti gli operatori dei mass-media al fine di garantire una informazione obiettiva e moralmente accettabile; riconoscimento di uno status di co-decisionalità alle organizzazioni internazionali nongovernative che attualmente hanno lo status consultivo presso talune organizzazioni intergovernative; abolizione del potere di veto, quanto meno, in attesa di una più ampia e organica revisione della Carta dell'ONU, per le materie che riguardano i diritti umani; creazione di una forza nonarmata e nonviolenta delle Nazioni Unite, costituita da volontari di pace e obiettori di coscienza, secondo un progetto

presentato da Ramsahai Purhoit al Segretario generale delle Nazioni Unite; dimissioni del Segretario generale delle Nazioni Unite, Perez De Cuellar, il quale non ha saputo svolgere quella funzione di garante della Carta dell'ONU di cui era il massimo responsabile, consentendo ad alcuni stati membri di strumentalizzare a fini bellici l'Organizzazione e screditandola così di fronte all'opinione pubblica mondiale; convocazione di una sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU per aprire il negoziato globale Nord-Sud che dovrebbe porre le basi di un nuovo ordine economico internazionale; adozione di una convenzione internazionale per il controllo e la limitazione del commercio di armi; adozione di una legislazione sia nazionale che internazionale per avviare un processo definitivo di riconversione dell'industria bellica; adozione di una normativa specifica per la promozione e la diffusione della cultura della pace e dei diritti umani, così come sta avvenendo in talune regioni italiane (emblematica la I.r. del Veneto per la promozione di una cultura di pace); partecipazione delle organizzazioni nongovernative con status consultivo all'ECOSOC alla elezione del nuovo Segretario generale delle Nazioni Unite, il cui identikit dovrebbe corrispondere alla esemplare figura di Dag Hammarskjold, non dimenticato Segretario generale degli anni cinquanta.

ii) *Soggetti destinatari della domanda politica.* Va diffondendosi nell'associazionismo la consapevolezza della necessità di individuare i giusti destinatari delle domande, distinguendo – con una precisione prima d'ora sconosciuta – tra istituzioni locali, nazionali e internazionali. Mentre nel passato, essendo prevalente una domanda politica di disarmo, le istituzioni internazionali di riferimento erano soprattutto le alleanze militari, oggi il ventaglio si è ampliato e ricomprende innanzitutto l'ONU, la CSCE, la CEE, il Consiglio d'Europa, naturalmente ancora la NATO. Il riferimento all'ONU ricorre praticamente in tutti i documenti, anche in quelli elaborati da associazioni con un raggio d'azione locale.

Per una tipologia dei destinatari internazionali della nuova domanda politica del pacifismo, si segnala il documento elaborato da un gruppo di organizzazioni internazionali nongovernative con status consultivo all'ECOSOC e che si indirizza espressamente al Segretario generale delle Nazioni Unite, al Presidente del Consiglio di sicurezza, al Presidente dell'Assemblea generale, a tutti gli stati membri dell'ONU.

L'ONU è al centro delle attenzioni non soltanto a titolo di riprovazione nei confronti del Consiglio di sicurezza per il fatto di avere disatteso la

Carta, ma anche a titolo di progettazione di un nuovo ordine internazionale democratico. In questo senso la cultura del pacifismo sta diventando una cultura realistica, in quanto vede nell'ONU, malgrado la strumentalizzazione che ne fanno gli stati, l'embrione naturale di governo mondiale democratico.

A livello locale, un documento che si segnala per la sua specificità è quello elaborato dall'Istituto Commerciale e per Geometri di Monselice (Pd), che si indirizza nominativamente a: Presidente della Camera dei Deputati, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro degli Esteri, Ministro della Pubblica Istruzione, Presidente della Regione Veneto, Presidenti delle Province del Veneto, Sindaci, Presidente del Consiglio di Amministrazione della RAI, Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi.

2.2 Progettualità

La propensione alla progettualità sta maggiormente segnando l'identità politica ovvero la nuova identità, del movimento pacifista e dell'associazionismo di promozione umana più in generale.

L'intento progettuale dell'associazionismo si manifesta sia nei confronti del mondo delle istituzioni, per adattare o trasformarle, sia in termini di autogestionalità, cioè di allestimento di strutture autonome di società civile. Sotto il secondo profilo, l'iniziativa più forte è quella dell'Assemblea dei Cittadini di Helsinki, ovvero della struttura voluta da centinaia di associazioni di tutta Europa quale espressione indipendente di *european civil society*.

Questa progettualità delle associazioni tende ad avere caratteri di strategicità, nel senso che le associazioni collocano le varie iniziative all'interno di un unico grande disegno di trasformazione del sistema delle relazioni internazionali da statocentrico a democratico. L'istanza democratica è la nota dominante dell'identità progettuale delle associazioni. Queste vogliono democrazia all'interno degli stati, nei rapporti fra stati, nel funzionamento dell'ONU, della CSCE, della CEE, ecc.

L'assunto da cui parte questa progettualità è che il sistema delle relazioni internazionali non può essere monopolizzato dagli stati, perché esistono realmente interessi, valori e strutture organizzate che sono genuinamente popolari. Le associazioni vogliono che le istituzioni internazionali

tengano conto di questa realtà così come avviene o deve avvenire all'interno dei singoli stati. Il punto centrale su cui si articola la progettualità internazionale è la democratizzazione dell'ONU, che concretamente significa: abolizione del potere di veto, creazione di una Seconda Assemblea generale in rappresentanza dei popoli, designazione popolare del Segretario generale, trasformazione degli organi interstatuali (Assemblea generale, Consiglio economico e sociale, Commissione dei diritti dell'uomo e altri ancora) in organi sopranazionali per lo meno quanto a struttura (piena indipendenza e autonomia dei membri dai rispettivi paesi di appartenenza). Altri importanti obiettivi sono l'avvio di un negoziato globale Nord-Sud per l'allestimento di un nuovo ordine economico internazionale e il riconoscimento dello status internazionale dell'obiettivo di coscienza attraverso l'adozione di una convenzione internazionale, nella quale si riconosca l'obiezione di coscienza come diritto umano fondamentale.

Per quanto riguarda gli obiettivi della progettualità con riferimento al sistema politico italiano, si segnalano: la proposta di legge di iniziativa popolare «Norme di attuazione dell'art. 11 della Costituzione», che il Comitato di iniziativa giuridica contro la guerra sta predisponendo; le proposte del «Comitato Nord-Sud un solo futuro» per la democratizzazione della politica estera e della politica di difesa. Questo Comitato ha già pubblicato un primo rapporto «Percorsi di guerra, scelte di pace: i parlamentari italiani davanti al dramma del Golfo», contenente dettagliate schede sui comportamenti di voto dei deputati e dei senatori in relazione alla partecipazione dell'Italia alla guerra del Golfo. Più di recente, si segnalano le molteplici iniziative popolari che si vanno diffondendo in tutte le Regioni italiane affinché i Consigli regionali adottino una legge per la promozione di una cultura di pace, sull'esempio della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Provincia Autonoma di Trento e soprattutto della Regione del Veneto, la cui legge del 1988 è universalmente riconosciuta come la più organica e avanzata in materia. È in atto anche la mobilitazione di associazioni e movimenti intesa a far inserire nei nuovi statuti, che comuni e province stanno in questi mesi adottando in base alla legge 142 sulle autonomie locali, un articolo il cui testo che sta circolando con maggiore insistenza è così formulato: «Il Comune/la Provincia di ... in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la coopera-

zione fra i popoli – Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Patto internazionale sui diritti civili e politici, Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia – riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. A tal fine il Comune/la Provincia promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune/della Provincia una terra di pace. Il Comune/la Provincia assumerà iniziative dirette e favorirà quelle di istituzioni culturali e scolastiche, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale».

L'obiettivo strategico della progettualità delle associazioni, come prima accennato, può riassumersi nella formula: «democrazia dal quartiere all'ONU». Questo obiettivo è diventato comune, anche se con diverso grado di specificità, alla maggior parte delle associazioni. Sotto questo profilo, si segnalano esemplarmente l'Associazione per la Pace e la Lega obiettori di coscienza, LOC.

L'Associazione per la Pace si presenta con un disegno di interventi che, pur avendo chiaramente i caratteri di una elaborazione *in progress*, appare come il più ambizioso nel suo tentativo di essere complessivo ed organico, potremmo anche dire sistemico: esso si riferisce infatti, contestualmente, all'ambito nazionale e a quello internazionale della politica. Un momento importante di questa maturazione progettuale è costituito dal Congresso di Perugia (5 e 6 ottobre 1990), dal quale sono scaturiti i documenti più robusti finora prodotti dall'Associazione⁽²⁾. L'Associazione afferma in modo esplicito la propria identità di soggetto politico, la quale si qualifica per l'intento di trasformare strutturalmente i processi decisionali di politica estera e il sistema delle istituzioni internazionali. Per gli obiettivi principali, rinvio a quanto richiamato in precedenza. È importante far notare come alla adozione dell'approccio sistemico per l'esercizio della sua progettualità, l'Associazione unisca una intensa attività di relazioni internazionali: l'obiettivo è quello di dare continuità ai suoi rapporti con analoghe strutture di altri paesi e soprattutto di contribuire allo sviluppo di strutture

⁽²⁾ I documenti sono pubblicati in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990.

di società civile internazionale come la Assemblea dei Cittadini di Helsinki (HCA) e la Convenzione europea per il disarmo nucleare, END. Su questo terreno, si segnalano le recenti iniziative miranti a costituire l'Assemblea dei cittadini del Mediterraneo e il Forum dei cittadini di Alpe Adria: il modello è evidentemente quello della HCA. Queste attività sono da considerarsi il naturale sviluppo di iniziative organizzate in precedenza, quali la stipula dell'Accordo internazionale nongovernativo per il disarmo tra i popoli di Italia, Ungheria e Spagna ⁽³⁾ e l'imponente mobilitazione transnazionale di pacifisti realizzata «sul posto» a Gerusalemme alla fine del 1989 all'insegna di «1990: Time for Peace».

Dal canto suo, la Lega obiettori di coscienza, a conclusione di un lungo percorso di mobilitazione collegato alle vicende parlamentari per la riforma della Legge 772/72, nel Congresso nazionale di Bologna del 31 maggio-2 giugno 1991, ha adottato un documento di intenti che costituisce un lucido e circostanziato manifesto politico per un nuovo ordine internazionale democratico. In esso, c'è il riferimento puntuale ai problemi della sicurezza internazionale e al ruolo che deve svolgere, in prima persona, una ONU democratizzata. La proposta di una forza nonarmata e nonviolenta per la soluzione dei conflitti è, con sicura intelligenza politica, collegata a quella della internazionalizzazione dello status degli obiettori di coscienza, assunti quali costruttori di pace «dal quartiere all'ONU».

2.3 *Senso di legittimità giuridica*

Per senso della legittimità giuridica intendo la interiorizzazione di quelle norme giuridiche che traducono in diritti e obblighi il principio di pace positiva, quale esplicitato dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Il movimento pacifista ha scoperto il diritto internazionale dei diritti umani e ne sta facendo la base della legittimazione sia dei propri comportamenti sia di quelli delle istituzioni nazionali e internazionali. Anche questo è un dato nuovo, che obbliga a rivedere gran parte dei giudizi di denunciamento disfattista, aprioristicamente espressi nei confronti del movimento. Alla luce di questa nuova «sorprendente» realtà possiamo

⁽³⁾ Per il testo dell'Accordo, v. in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989, pp. 111-115.

oggi definire il pacifismo come movimento legittimista, che esige l'applicazione di quelle precise norme giuridiche che gli stessi stati hanno posto in essere ma che resistono ad applicare. È un movimento che chiede l'avveramento di forme politiche riconducibili a quelle dello «stato di diritto» sia all'interno degli stati sia nei rapporti internazionali.

Alle istituzioni italiane in particolare, l'associazionismo pacifista chiede di rispettare la Costituzione e di farsi parte attiva per l'applicazione delle norme internazionali contenute nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni sui diritti umani. Nelle prese di posizione delle associazioni, i riferimenti normativi sono puntuali: per esempio, artt. 11, 2 e 3 della Costituzione; artt. 1, 2, 33, 39, 40, 41, 42 della Carta delle Nazioni Unite; art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (è quello che vieta qualsiasi propaganda a favore della guerra); ecc. Una parte del movimento giunge perfino a chiedere l'applicazione dell'art. 43 dello statuto dell'ONU, relativo all'obbligo giuridico che hanno gli stati di mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza, una volta per tutte, una parte dei rispettivi eserciti: l'obiettivo è evidentemente quello di dar forza ad una autorità sopranazionale, in grado di gestire – con l'uso del militare, a fini non di guerra – un sistema di sicurezza mondiale.

La principale spiegazione della interiorizzazione della norma giuridica internazionale sui diritti umani da parte dell'associazionismo deve ricercarsi nella avvenuta scelta della deontologia della nonviolenza e della democrazia che percorre l'intero movimento.

Riassumendo, dovrebbe apparire con sufficiente chiarezza che l'identità del movimento pacifista ha connotazioni diverse da quelle teorizzate negli anni passati dai pochi studiosi attenti alla materia ⁽⁴⁾.

Questi sostenevano la natura a-politica del movimento e la sua carenza di progettualità finalizzata ai mutamenti strutturali. In particolare ne enfatizzavano la mono-tematicità (disarmo, no ai missili, ecc.). Oggi, l'evidenza empirica dimostra che il movimento ha la struttura del soggetto politico che pensa, agisce, si sforza di educare, raccoglie le sfide del mutamento, è consapevole della sua trasversalità rispetto alla società civile ma anche alle istituzioni, tende a coincidere con l'intero campo dell'associa-

⁽⁴⁾ V., per esempio, P. ISERNIA, *Contenuti delle mobilitazioni per la pace degli anni ottanta*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 61-71.

zionismo operante a fini di promozione umana, si fa assertore del nuovo diritto internazionale dei diritti umani e di tutte le altre norme giuridiche che ne esplicitano e ne declinano i contenuti in sede locale, regionale, nazionale e internazionale.

Naturalmente, la rapidità degli sviluppi di questa nuova identità – specifica, progettuale, legittimista – dipenderà anche dalla capacità del movimento di esprimere un proprio ceto politico definitivamente sganciato da vecchi stereotipi ideologici e «denuncisti». È dato ipotizzare che la creazione di nuova leadership sarà incentivata dalle nuove forme di «solidarietà trasversale» che si sono create tra le varie sub-aree dell'associazionismo e dalla diffusa consapevolezza che fare «*network*» giova all'efficacia dell'azione pacifista complessiva, in quanto risorsa di potere. *Network power* insieme con *idea power*, *value power*, *project power* sono le risorse dell'associazionismo nonviolento come soggetto politico.

Sulla base dell'evidenza empirica di cui disponiamo, la conclusione del presente lavoro è che le OING, utilizzando sinergicamente i loro attributi di posizione e profittando della favorevole congiuntura internazionale, possono effettivamente, insieme con altri attori nuovi delle relazioni internazionali e con qualche stato che abbia maturato la volontà politica della pace positiva, fare scattare, irreversibilmente, un ampio processo costituente di un nuovo ordine internazionale a misura d'uomo che ripudi e superi definitivamente lo stato di natura delle relazioni internazionali.

Ho cercato di analizzare la realtà delle OING all'interno della più ampia realtà internazionale segnata dai processi di trasformazione che la pervadono.

La conclusione più sicura è che il paradigma statocentrico non basta a capire né la dinamica delle OING né quella del sistema della politica internazionale nel suo complesso.

Mi sono sforzato, partendo dal «dato» delle OING, di fornire elementi per la costruzione di un più adeguato paradigma scientifico, che consenta innanzitutto di capire cosa comporta, per la struttura del sistema politico internazionale, il pluralismo, numerico e qualitativo, dei suoi attori.

BIBLIOGRAFIA

Volumi

- Associati nello sviluppo. Il Rapporto Pearson*, Roma, Ed. Abete, 1969.
- Gli studenti e la cooperazione internazionale*, (a cura di Mani Tese), Milano, Angeli, 1987.
- AA.Vv., *International Conference on the Role of Transnational Corporations and Economic Development Strategies*, Cairo, Permanent Secretariat of Afro-Asian Peoples' Solidarity Organisation, AAPSO, 1980.
- ABBÉ DE SAINT-PIERRE, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Paris, Editions Garnier, 1981.
- AA.Vv., *Droits de l'homme, droits des peuples*, publications de l'Université de Picardie, Presses Universitaires de France, 1982.
- AA.Vv., *Droits de l'homme et droits des peuples*, a cura della Fondazione Lelio Basso, Repubblica di San Marino, 1983.
- AA.Vv., *Droits de solidarité, Droits des peuples*, Repubblica di San Marino, 1983.
- AA.Vv., *The Role of Non-Governmental Organizations in Development Co-operation*, Paris, OCDE, 1983.
- AA.Vv., *Development Education: The State of the Art*, Gèneva, United Nations Non Governmental Liaison Service (NGLS), 1986.
- AA.Vv., *Le ONG per lo sviluppo*, Quaderno di «Quale sviluppo», 1, 1986.
- AA.Vv., *Le Tribunal Permanent des Peuples dix ans après la Charte d'Algerie*, Cahier VI de la Fondation internationale Lelio Basso per le droit et la libération des peuples, Rome, Juin 1986.
- AA.Vv., *Aspetti e problemi del nuovo ordine economico internazionale*, Padova, Cedam, 1987.
- AA.Vv., *Verso una difesa popolare nonviolenta per l'Italia?*, Padova, Cedam, 1988.
- AA.Vv., *Relazioni Nord-Sud, Est-Ovest. Interdipendenza e contraddizioni*, Padova, Cedam, 1988.
- AA.Vv., *Educazione allo sviluppo e alla pace*, Roma, Edizioni CISD, 1988.
- AA.Vv., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, Cedam, 1989.

- AA.Vv., *Una forza nonarmata dell'ONU: utopia o necessità*, Roma, Casa Editrice Formazione e Lavoro, 1989.
- AA.Vv., *Diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*, Padova, Cedam, 1990.
- AA.Vv., *La svolta nonviolenta nell'affermazione dei diritti dei popoli*, Trento, Caritas, 1990.
- AA.Vv., *Difesa popolare nonviolenta, cultura di pace, promozione umana*, Trento, Caritas, 1991.
- AA.Vv., *Il volontariato internazionale verso una nuova identità*, Bologna, Ed. Dehoniane, 1991.
- AA.Vv., *Ripensare l'ONU*, numero monografico dei quaderni mensili «Testimonianze», 5-6, 1991.
- AA.Vv., *Addio alle armi*, Firenze, Edizioni Cultura della Pace, 1991.
- N. ACOCELLI (ed.), *Le multinazionali italiane*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- S. ALESSANDRINI, *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*, Milano, Giuffrè, 1983.
- G.A. ALMOND e S. VERBA, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- G.A. ALMOND, G.B. POWELL, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston Little, Brown and Company, Inc., 1966 (tr. it., *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1970).
- F. ALOISI DE LARDEREL, *Dall'aiuto alla cooperazione*, Roma, Fratelli Palombi Editori, 1988.
- S. AMIN, G. ARRIGHI, A. GUNDER FRANK, I. WALLERSTEIN, *La crise, quelle crise? Dynamique de la crise mondiale*, Paris, Maspero, 1982.
- N. ANDREW, R.E. BIRNBAUM (eds.), *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*, Rockville, Sijthoff and Noordhoff, 1980.
- R.C. ANGELL, *Peace on the March: Transnational Participation*, New York, Van Nostrand Reinhold, 1969.
- R. ARON, *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano, Comunità, 1970.
- F. ATTINÀ, *Parlamento europeo e interessi comunitari*, Milano, Angeli, 1986.
- IDEM, *La politica internazionale contemporanea*, Milano, Angeli, 1989.
- A. AZIZ SAID (ed.), *Human Rights and World Order*, New Brunswick, N.G., Transaction Book, 1978.
- M.L. BALANDA, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, in K. Ginther & W. Benedek (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law*, Vienna, Springer Verlag, 1983, p. 134 ss.
- E. BALDUCCI, *Gandhi*, Firenze, Edizioni Cultura della Pace, 1988.
- W. BENEDEK, *Human Rights in a multi-cultural perspective: The African Charter and the human right to development*, in K. Ginther & W. Benedek (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law*, Vienna, Springer Verlag, 1983, p. 147 ss.
- C.F. BERGSTEIN e L. KRAUSE (eds.), *World Politics and International Economics*, Washington D.C., The Brookings Institutions, 1975.

- R. BIORCIO e G. LODI (eds.), *La sfida verde. Il movimento ecologista in Italia*, Padova, Liviana Ed., 1988.
- A. BIZZOTTO, «Beati i costruttori di pace», Padova, Edizioni Messaggero, 1986.
- P.M. BLAN, W. R. SCOTT, *Le organizzazioni formali: un approccio comparato*, Milano, Angeli, 1971.
- A. BLASER, *Assessing Human Rights: The NGO Contribution*, in V.P. NANDA, J.R. SCARRITT, and G.W. SHEPHERD (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 261-287.
- IDEM, *Human Rights in the Third World and Development of International Nongovernmental Organizations*, in G.W. SHEPHERD and V.P. NANDA (eds.), *Human Rights and Third World Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1985, pp. 273-285.
- N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- IDEM, *Il terzo assente*, Torino, Edizioni Sonda, 1989.
- E.A. BOCK, *Representation of Non-Governmental Organizations at the United Nations*, Chicago, Public Administration Clearing House, 1955.
- L. BONANATE, *Teoria politica e relazioni internazionali*, Milano, Edizioni di Comunità, 1976.
- IDEM, *Il sistema dei rapporti internazionali dalla politica di potenza al multipolarismo (1919-1981)*, in N. TRANFAGLIA e L. FIRPO (eds.), *La storia*, Torino, Utet, 1986, IX, vol. 4.
- IDEM, *Né pace né guerra*, Milano, Angeli, 1987.
- IDEM e C.M. SANTORO, (eds.), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- F. BOSELLO e A. FARINA, *Giovani, Educazione allo Sviluppo, Cooperazione*, Roma, Comitato Italiano per l'UNICEF, 1985.
- S. BOTTIGNOLE, *I progetti di volontariato internazionale*, Milano, FOCSIV, 1984.
- J. BOUCHER, D. LANDIS, K.A. CLARK (eds.), *Ethnic Conflict. International Perspectives*, Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1987.
- E. BOULDING, *Building a Global Civic Culture: Education for an Interdependent World*, New York, Teachers College Press, 1988.
- K.E. BOULDING, *Stable Peace*, Austin, University of Texas Press, 1979.
- B. BROCK-UTNE, *Educating for Peace*, Oxford, Pergamon, 1985.
- IDEM, *Feminist Perspectives on Peace and Peace Education*, Oxford, Pergamon, 1989.
- I. BROWNLIE, *The Rights of Peoples in Modern International Law*, in J. CRAWFORD (ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988, pp. 1-16.
- H. BULL, *The Anarchical Society*, London, Macmillan, 1977.
- J.W. BURTON, *World Society*, New York, University Press of America, 1987.
- R.J. BUTLER, D.C. WILSON, *Managing Voluntary Non-Profit Organizations. Strategy and Structure*, Routledge, London, 1990.
- B. BUZAN e R.J. BARRY JONES (eds.), *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*, London, F. Pinter, 1981.

- B. BUZAN (ed.), *The International Politics of Deterrence*, London, Printer, 1987.
- A. CAPITINI, *La nonviolenza*, Milano, Comunità, 1962.
- IDEM, *Le tecniche della nonviolenza*, Feltrinelli, 1967.
- IDEM, *Il potere di tutti*, Firenze, La Nuova Italia, 1969.
- F. CAPRA e C. SPRETNAK, *La politica dei verdi*, Milano, Feltrinelli, 1986.
- F. CARDOSO and E. FALETTA, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979.
- G. CARNEVALI, *Interdipendenza e sistema globale. Contributo all'analisi delle relazioni internazionali contemporanee*, Padova, Cedam, 1982.
- E.H. CARR, *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, London, Mcmillan, 1946.
- A. CASSESE, *Progressive Transnational Promotion of Human Rights*, in B. RAMCHARAN (ed.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1979, pp. 249-262.
- IDEM, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988.
- G. CATTI (ed.), *Don Milani e la pace*, Torino, Ed. Gruppo Abele, 1988.
- CESPI, CRS e ISTITUTO GRAMSCI (eds.), *Culture e strategie del pacifismo*, Milano (Atti del Convegno), 1984.
- C. CHATFIELD and P. VAN DEN DUNGEN (eds.), *Peace Movements and Political Cultures*, The University of Tennessee Press, 1988.
- CHIANG PEI-HENG, *Nongovernmental Organizations at the United Nations*, New York, Praeger, 1981.
- T. CLAUDIUS and F. STEPAN, *Amnesty International: Portrait Einer Organization*, Munich, R. Oldenburg, 1978.
- B.C. COHEN, *The Influence of Non-Governmental Groups on Foreign Policy Making*, Boston, World Peace Foundation, 1959.
- G.A. CORNIA, R. JOLLY, F. STEWART (eds.), *Per un aggiustamento dal volto umano*, Milano, Angeli, 1989.
- L. CORTESI (ed.), *Democrazia, rischio nucleare, movimenti per la pace*, Napoli, Liguori Editore, 1988.
- J. CRAWFORD (ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988.
- R.A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- G. DELLI ZOTTI e B. DE MARCHI, *Cooperazione regionale nell'area alpina*, Milano, F. Angeli, 1985.
- J. DER DERIAN and M. J. SHAPIRO (eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington, MA, Lexington Books, 1989.
- K.W. DEUTSCH, *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968 (tr. it., *Le relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1970).
- A.J. DOLMAN (ed.), *Global Planning and Resource Management: International Decision-Making in a Divided World*, New York, Pergamon, 1980.
- A.J. DOLMAN, *Resources, Regimes, World Order*, New York, Pergamon Press, 1981.

- A.G. DRABEK (ed.), *Development Alternatives: The Challenge for NGOs*, Oxford, Pergamon Press, 1987 (special issue of «World Development», Vol. 15, 1987).
- J. ECHEVERRIA, *Le peuple comme communauté du manque. Éléments pour une définition*, in AA.Vv., *Pour un droit des peuples*, Ed. Tiers Monde en bref, Paris, Berger-Levrault, 1978.
- S. EHRLICH, *Potere e gruppi di pressione*, Roma, Ed. Riuniti, 1974.
- A. ETZIONI, *Sociologia dell'organizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1967.
- R. FABRIS e A. PAPISCA, *Pace e diritti umani*, Padova, Gregoriana ed., 1989.
- R. FALK, *A Study of Future Worlds*, New York, Free Press, 1975.
- IDEM, *A World Order Perspective on Authoritarian Tendencies*, New York, WOMP, Working Paper n.10, 1980.
- IDEM, *Normative Initiatives and Demilitarization: A Third System Approach*, New York, WOMP, Working Paper n.13, 1982.
- A. FARINA, D. LODI (eds.), *L'avventura dell'educazione allo sviluppo. 1974-1988 - le proposte e le esperienze del Comitato italiano per l'UNICEF*, Roma, Comitato italiano per l'UNICEF, 1988.
- W. FELD, *Nongovernmental Forces and World Politics: A Study of Business, Labor, and Political Groups*, New York, Praeger, 1972.
- IDEM, *International Relations: A Transnational Approach*, Sherman Oakes, Calif., Alfred Pub., 1979.
- W. FELD, R.S. JORDAN, L. HURWITZ, *International Organizations. A Comparative Approach*, New York, Praeger Publishers, 1983.
- P. FERRARA, *La pace transnazionale. Per un nuovo pluralismo nella politica mondiale*, Roma, Città Nuova Editrice, 1989.
- L.V. FERRARIS (ed.), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova, Cedam, 1977.
- D.K. FIELDHOUSE, *Unilever Overseas: the Anatomy of a Multinational 1895-1965*, London, Croom Helm, 1978.
- A. FILIPPI (ed.), *Basilea: giustizia e pace*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 1989.
- G. FINOCCHIETTI, P.G. PALLA (eds.), *L'Europa e i paesi emergenti. Esperienze di cooperazione universitaria allo sviluppo*, Firenze, Le Monnier, 1990.
- D. FORSYTHE, *Humanitarian Politics: The International Committee of the Red Cross*, 1977.
- A.G. FRANK, *The Development of Under-Development* in J. COCKCROFT, A.G. FRANK, A.L. JOHNSON (eds.), *Dependence and Under-Development*, New York, Doubleday, 1972.
- L. FREEDMAN, *The Evolution of Nuclear Strategy*, New York, St.Martin, 1981.
- R.A. FRIEDLANDER, *Human Rights Theory and NGO Practice: Where Do We Go From Here?*, in V.P. NANDA, J.R. SCARRITT, and G.W. SHEPHERD (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 219-228.
- J. GALTUNG, *Nonterritorial Actors and the Problem of Peace*, in S.H. MENDLOVITZ (ed.), *On the Creation of a Just World Order: Preferred Worlds for the 1990s*,

- New York, Free Press, 1975, pp. 151-188.
- IDEM, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980.
- IDEM, *Ci sono alternative*, Torino, ed. Gruppo Abele, 1986.
- M.K. GANDHI, *Teoria e pratica della nonviolenza*, Torino, Einaudi, 1973, con una introduzione di G. PONTARA.
- IDEM, *Antiche come le montagne*, Milano, Comunità, 1963.
- R.N. GARDNER, *Politica economica e ordine internazionale. L'evoluzione delle organizzazioni economiche internazionali*, Milano, Etas libri, 1978.
- S. GHERARDI, A. STRATI (eds.), *Sviluppo e declino: la dimensione temporale nello studio delle organizzazioni*, Trento, Università di Trento, 1984.
- R. GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 (tr. it., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989).
- S.S. GOODSPEED, *The Nature and Function of International Organization*, New York, Oxford University Press, 1967 (2a ed.).
- G.L. GOODWIN and A. LINKLATER (eds.), *New Dimension of World Politics*, London, Croom Helm, 1975.
- N.A. GRAHAM and R.S. JORDAN (eds.), *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, New York, Pergamon Press, 1980.
- S. GREEN, NGOs, in A. SAID (ed.), *Human Rights and World Order*, 1978, pp.90-99.
- G. GREMENTIERI (ed.), *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1989.
- M. C. GUÉNEAU, *Piccoli progetti*, Roma, Asal, 1989.
- J.E. HARE and C.B. JOYNT, *Ethics and International Affairs*, London, The Macmillan Press LTD, 1982.
- B. HAWRYLYSHYN, *Road Maps to the Future. A Report to the Club of Rome*, Oxford, Pergamon Press, 1980.
- D. HELD, *Democracy, the Nation-State and the Global System*, in D. HELD (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge, Polity, 1990, pp. 214-242.
- A. HERO, *Voluntary Organizations in World-Affairs Communication*, Boston, World Peace Foundation, 1960.
- J.N. HERZ, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, Chicago University Press, 1951.
- T. HOBBS, *Leviatano*, Roma, Editori Riuniti, 1976.
- S. HOFFMAN, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in M.A. KAPLAN (ed.), *Great Issues of International Politics*, Chicago, Aldine, 1970, p. 62 ss.
- IDEM, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978.
- IDEM, *Janus and Minerva. Essay in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, Westview Press, 1987.
- K.J. HOLSTI, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen & Unwin, 1985.

- O.R. HOLSTI, R.M. SIVERTSON, A.L. GEORGE (eds.), *Change in the International System*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.
- E. JOUVE, *Le droit des peuples*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.
- A.J.N. JUDGE, K. SKJELSBÆK, *Transnational Associations and Their Functions*, in A.J.R. GROOM e P. TAYLOR (eds.), *Theory and Practice in International Relations*, New York, Grane Russak and co., 1975.
- R. JUTTE e A. GROSSE JUTTE (eds.), *The Future of International Organization*, London, Frances Pinter, 1981.
- K. KAISER, *Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process*, in R.O. KEOHANE and J.S. NYE (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, pp. 356-370, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.
- W. KALTEFLEITER e L.R. PFALTZGRAFF, *The Peace Movements in Europe & the United States*, London, Croom Helm, 1985.
- V. KAPLAN, *System and Process in International Politics*, New York, 1967 (2a ed.).
- J. KEANE, *Democracy and Civil Society*, Verso, London, 1988.
- J. KEANE (ed.), *Civil Society and the State*, Verso, London, 1988.
- R. KEOHANE and J.S. NYE (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.
- R. KEOHANE and J.S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.
- R. KEOHANE (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.
- R. KOTHARI, *Footsteeps into the Future*, New York, Free Press, 1974.
- S.D. KRASNER (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1983.
- P. KUNIG, *The role of «peoples' rights' in the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in K. GINTHER & W. BENEDEK (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law*, Vienna, Springer Verlag, 1983.
- N. KUSSENDRAGER, *Towns and Development: NGO and Local Authority Joint Action for North-South Cooperation*, The Hague, Towns and Development Secretariat, 1988.
- G.B. KUTUKDJIAN and A. PAPISCA (eds.), *Rights of Peoples-Droits des Peuples*, numero speciale della Rivista «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», Padova, Cedam, 1991.
- V. ILARI, *Storia politica del movimento pacifista in Italia (1949-1985)*, in C. JEAN (ed.), *Sicurezza e difesa. Fattori interni e internazionali*, Milano, Angeli, 1986, pp. 231-289.
- P. ISERNIA, *Le mobilitazioni per la pace negli anni ottanta: precondizioni, caratteristiche ed effetti*, in L. CORTESI (ed.), *Democrazia e rischio nucleare*, Napoli, Liguori, 1989, pp. 235-270.
- A. LA PERGOLA, *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, in AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, Cedam, 1989, pp. 40-74.
- J. LADOR-LEDERER, *International Non-Governmental Organizations and Economic*

- Entities: A Study in Autonomous Organization and Ius Gentium*, Leyden, A.W. Sythoff, 1963.
- LANZA DEL VASTO, *Pellegrinaggio alle sorgenti*, Milano, Jaca Book, 1978.
- IDEM, *Vinoba o il nuovo pellegrinaggio*, Milano, Jaca Book, 1980.
- IDEM, *Per evitare la fine del mondo*, Milano, Jaca Book, 1981.
- IDEM, *Lezioni di vita*, Firenze, Libreria editrice Fiorentina, 1988.
- IDEM, *Principi e precetti del ritorno all'evidenza*, Torino, Gribaudo, 1988.
- L. LANZANOVA (ed.), *Nuovi soggetti della cooperazione internazionale*, Milano, Angeli, 1989.
- W. LAQUEUR e R. HUNTER (eds.), *European Peace Movements and the Future of the Western Alliance*, New Brunswick, Transaction Books, 1985.
- E. LASZLO, *A Strategy for the Future: The System Approach to World Order*, New York, Braziller, 1974.
- B. J. LECOMTE, *L'aiuto progettuale*, Roma, Asal, 1987.
- A. LINKLATER, *Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations*, London, Macmillan, 1990.
- M. LIPPMAN, *Multinational Corporations and Human Rights*, in G.W. SHEPHERD, JR., e V.P. NANDA (eds.), *Human Rights and Third World Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1985, pp. 249-272.
- R. LITTLE e S. SMITH (eds.), *Belief System and International Relations*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- J. LISSNER, *The Politics of Altruism. A Study of the Political Behaviour of Voluntary Development Agencies*, Lutheran World Federation, Genève, 1977.
- L. LORWIN, *The International Labor Movement: History, Policies, Outlook*, New York, Harper, 1953.
- P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, Ed. Maggioli, 1990.
- R. MAGHROORI and B. RAMBERG, *Globalism versus Realism: International Relations Third Debate*, Boulder, Colo., Westview Press, 1982.
- R. MANSBACH and Y. FERGUSON, *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976.
- R. MANSBACH and J. VASQUEZ, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York, Columbia University Press, 1981.
- J. MARITAIN, *L'uomo e lo stato*, Milano, Vita e Pensiero, 1975.
- M. MASCIA, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in V. GREMENTIERI e A. PAPISCA, *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 223-234.
- IDEM, *La lunga strada dei diritti dei popoli*, in AA.Vv., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, Cedam, 1989, pp. 120-137.
- IDEM, *Alpe Adria, interregione nel cuore dell'Europa*, in AA.Vv., *Il Nord-Est: diversità e convergenze*, Vicenza, Ed. del Rezzara, 1990, pp. 215-232.
- A. MATTIAZZO, *Le internazionali cattoliche: origini e programmi*, in AA.Vv., *Genesi della Coscienza internazionalista nei cattolici fra '800 e '900*, Padova, Gregoriana Ed., 1983, pp. 331-381.
- A. MAZRUI, *A World Federation of Cultures: An African Perspective*, New York,

- Free Press, 1976.
- M.S. McDUGAL, H.D. LASSWELL, LUNG-CHU CHEN, *Human Rights and World Public Order. The Basic Policies of an International Law of Human Dignity*, New Haven and London, Yale University Press, 1980.
- J. MEYNAUD, *Les Groupes de Pression Internationaux*, Lausanne, Etudes de Science Politique, 1961.
- A. MELUCCI, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, Feltrinelli, 1977.
- IDEM, *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- IDEM, *La mobilitazione per la pace*, in G. PASQUINO e F. ZANNINO (eds.), *Il potere militare nelle società contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- IDEM, *Movimenti sociali e sistema politico*, Milano, Angeli, 1986.
- S.H. MENDLOVITZ (ed.), *On the Creation of a Just World Order: Preferred Worlds for the 1990's*, New York, Free Press, 1975.
- M. MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1980.
- IDEM, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dallor, 3a edition, 1982.
- IDEM, *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1986.
- T. MERON (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984.
- IDEM, *Human Rights Law-Making in the United Nations*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- M. MESAROVIC and E. PESTEL, *Mankind at the Turning Point. The Second Report to the Club of Rome*, New York, E.P. Dutton & Co., Inc./Reader's Digest Press, 1974.
- G. MILANESI (ed.), *Educazione alla pace*, Atti del 4° seminario interideologico promosso da Orientamenti Pedagogici, tenutosi a Roma il 21, 22, 23 settembre 1984, Roma, Edizione a cura della Rivista «Orientamenti Pedagogici», 1985.
- G. MODELSKI (ed.), *Transnational Corporations and World Order: Readings in International Political Economy*, San Francisco, Freeman, 1979.
- H. MORGENTHAU, *Politics Among Nations*, New York, A. Knopf, 1973 (5a ed.).
- E. MORSE, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York, Free Press, 1976.
- V.P. NANDA, *Development and Human Rights: The Role of International Law and Organizations*, in G.W. SHEPHERD and V.P. NANDA (eds.), *Human Rights and Third World Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1985, pp. 287-308.
- T. NARDIN, *Law, Morality, and the Relations of States*, New Jersey, Princeton University Press, 1983.
- O. NEGΤ, *L'«utopia» pacifista*, in G. PASQUINO e F. ZANNINO (eds.), *Il potere militare nella società contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp.287-299.
- J. S. NYE, *Transnational and Transgovernmental Relations*, in G.L. GOODWIN and A. LINKLATER (eds.), *New Dimension of World Politics*, London, Croom Helm, 1975, pp. 36-53.

- N. ONUF, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.
- E. PACE, *Difesa popolare nonviolenta e costruzione di una cultura di pace*, in AA.Vv., *Verso una difesa popolare nonviolenta per l'Italia?*, Padova, Cedam, 1988, pp. 52-58.
- IDEM, *Il regime della verità*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- J. PALAU (ed.), *Europe at Peace? VIII Convention for European Nuclear Disarmament*, Nottingham, Russel Press Ltd, 1990.
- A. PAPISCA, *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1973.
- IDEM, *Comunità europea e sviluppo politico*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974.
- IDEM, *Leadership di qualità per il nuovo ordine internazionale*, in F. GRISI (ed.), *Papa Wojtyła una certezza*, Roma, Dino Editori, 1980, pp. 143-158.
- IDEM, *La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico*, in G. PASQUINO (ed.), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, Liguori Editore, 1981, pp. 90-136.
- IDEM, *Congetture e ipotesi su Nuovo ordine economico internazionale e guerra*, in AA.Vv., *Della guerra*, Venezia, Arsenale Coop. Ed., 1982, pp. 105-111.
- IDEM, *Le organizzazioni internazionali cattoliche nel passaggio dal vecchio al nuovo ordine internazionale*, in AA.Vv., *Genesi della Coscienza internazionalista nei cattolici fra '800 e '900*, Padova, Gregoriana Ed., 1983, pp. 331-381.
- IDEM, *Ordre de paix et démocratisation des institutions*, in *Droits des peuples, Droits de l'homme (Paix et justice sociale internationale)*, a cura dell'Institut International J. Maritain, Paris, Le Centurion, 1984, pp. 136-163.
- IDEM, *Democrazia internazionale per un nuovo ordine di pace*, in F. BOSELLO-A. FARINA (eds.), *Giovani, educazione allo sviluppo, cooperazione* (Anno Internazionale della Gioventù), Roma, ed. a cura dell'Unicef, 1985, p. 115 ss.
- IDEM, *Nuovo ordine economico internazionale (Noei) o Nuovo ordine internazionale democratico (Noid)*, in AA.Vv., *Aspetti e problemi del Nuovo ordine economico internazionale*, Padova, Cedam, 1987, pp. 87-109.
- IDEM, *Sicurezza internazionale e democrazia internazionale*, in AA.Vv., *Verso una difesa popolare nonviolenta per l'Italia?*, Padova, Cedam, 1988, pp. 59-77.
- IDEM, *Costituzione e valori di pace*, in B. DE MARCHI E ALTRI, *Dalla costituente alla costituzione*, Udine, Ed. del Gamajun, 1988, pp. 27-45.
- IDEM, *Le Regioni come attori della politica internazionale*, in «Alpe Adria una regione europea», Rapporto per il decimo anniversario della Comunità di lavoro Alpe Adria, a cura dell'ISPI, 1988, pp. 56-65.
- IDEM, *Sicurezza internazionale, democrazia internazionale, trasformazione dell'ONU*, in F. TULLIO (ed.), *Una forza nonarmata dell'ONU: utopia o necessità*, Roma, Casa Editrice Formazione e Lavoro, 1989, pp. 144-151.
- IDEM, *Pace e ordine internazionale*, in F. CASAVOLA e G. SALVATORI (eds.), *La politica «educata». Per la formazione della coscienza civile in Italia*, Roma, Editrice A.V.E., 1989, pp. 231-264.

- IDEM, *Nuovi orizzonti per la democrazia*, in AA.Vv., *L'educazione civica nella scuola media*, Brascia, Editrice La Scuola, 1989, pp. 115-124.
- IDEM, *I diritti economici, sociali e culturali nel sistema delle relazioni internazionali*, in AA.Vv., *Diritti economici, sociali e culturali nella prospettiva di un nuovo stato sociale*, Padova, Cedam, 1990, pp. 30-53.
- IDEM (ed.), *Nel nome dei bambini*, Milano, Giuffr , 1990.
- IDEM, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1990 (IIIa ed.).
- A. PAPISCA, M. MASCIÀ, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991.
- R. PAPINI, *L'internazionale DC. La cooperazione tra i partiti democratici cristiani dal 1925 al 1985*, Milano, Angeli, 1986.
- IDEM, *Les relations entre l'Unesco et les organisations non gouvernementales*, Bruxelles, Union des Associations Internationales, 1967.
- B. PICKARD, *The Greater United Nations*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1956.
- F. PIONATI (ed.), *Guida al volontariato italiano*, 3 vol. (*Volontari oggi; Testimonianze; Dizionario tematico delle leggi*), Torino, SEI, 1990.
- R.D. PUTNAM e N. BAYNE, *Sovrani ma interdipendenti. I vertici dei sette principali paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- B.G. RAMCHARAN (ed.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1979.
- B.G. RAMCHARAN (ed.), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1982.
- F. RIGAUX, *La Carta di Algeri*, Firenze, Edizioni cultura della pace, 1988.
- P. ROBBITT, *Democracy and Deterrence. The History and Future of Nuclear Strategy*, London, Macmillan, 1988.
- J. ROBINSON, *Multinationals and Political Control*, Aldershot, Gower, 1983.
- N. RODLEY, *Monitoring Human Rights Violations in the 1980's*, in J. DOMINIQUEZ, N. RODLEY, B. WOOD, R. FALK (eds.), *Enhancing Global Human Rights*, New York, McGraw-Hill, 1979, pp. 119-151.
- J.N. ROSENAU, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs*, London, Frances Pinter Publishers, 1980.
- B. RUSSETT, *Power and Community in World Politics*, San Francisco, Freeman, 1974.
- B. RUSSETT and H. STARR, *World Politics. The Menu for Choice*, San Francisco, Freeman e Co., 1981.
- A. RUSSO e G. SILVESTRINI (eds.), *La cultura dei verdi*, Milano, Angeli, 1987.
- G. SALIO, *Il movimento per la pace in Italia*, in IPRI (ed.), *I movimenti per la pace. Gli attori principali*, Vol. II, Torino, Ed. Gruppo Abele, 1986.
- C.M. SANTORO, *Il sistema di guerra: teoria e strategia del bipolarismo*, in L. BONANATE e C.M. SANTORO (eds.), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 307-341.
- G. SARTORI (ed.), *Antologia di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 1970.

- SAWADOGO YAMBANGBA ALFRED, *Il difficile dialogo tra i popoli*, Cuneo, Edizioni l'Arciere, 1988.
- TH. C. SCHELLING, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- G. SCIDÀ, *L'utopia concreta. Indagine sull'Associazione Mani Tese*, Milano, Angeli, 1987.
- F. SEBASTIANI, *I movimenti per la pace in Europa. Analisi ed interpretazioni*, Roma, Archivio Disarmo, 1984.
- IDEM, *I movimenti pacifisti autonomi nell'Europa dell'Est*, Roma, Archivio Disarmo, 1984.
- S. SEGRE, *Da Helsinki a Belgrado*, Roma, Editori Riuniti, 1977.
- PH. SELZNICK, *La leadership nelle organizzazioni. Un'interpretazione sociologica*, Milano, Angeli, 1977.
- G. SHARP, *The Politics of Nonviolent Action: Power, Methods, Dynamics*, Boston, Porter Sargent Publisher, 1973.
- G.W. SHEPHERD, *Transnational Development of Human Rights: The Third World Crucible*, in V.P. NANDA, J.R. SCARRITT e G.W. SHEPHERD, JR., (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, Boulder, Colorado, Westview Press, Inc., 1981, pp. 213-218.
- J. A. SIGLER, *Minority Rights. A Comparative Analysis*, Westport, Greenwood Press, 1983.
- G. SNYDER, *Deterrence and Defense*, Princeton, Princeton University Press, 1961.
- M. SOROOS, *Beyond Sovereignty: The Challenge of Global Policy*, Columbia, University of South Carolina Press, 1986.
- H.J. SPIRO, *World Politics: The Global System*, Homewood, The Dorsey Press, 1966.
- K. SKJELSBÆK, *The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century*, in R. KEOHANE and J.S. NYE (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.
- A. STEPAN, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, N.Y., Princeton University Press, 1978.
- H. STEPHENSON, *The Impact of Multinational Corporations on National States*, New York, Saturday Review Press, 1973.
- B.D. STOSIC, *Les Organisations Non Gouvernementales et les Nations Unies*, Geneva, Librairie Droz, 1964.
- A. TAROZZI e D. BERNFELD (eds.), *Il volontariato un fenomeno internazionale*, Milano, Angeli, 1981.
- IDEM, *Per una sociologia del volontariato internazionale*, Prospettive/6 FOCSIV, Milano, 1985.
- IDEM e G. BONGIOVANNI (eds.), *Le imperfette utopie. I limiti dello sviluppo tra questione ecologica e azione sociale*, Milano, Angeli, 1986.
- P. TAYLOR and A. J. R. GROOM (eds.), *International Organization: A Conceptual Approach*, London, Francis Pinter, 1978.
- W.R. THOMPSON (ed.), *Contending Approaches to World System Analysis*, London,

- Sage Publications, 1983.
- V. TORNETTA (ed.), *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari Laterza, 1989.
- A. TOURAINE, *Il ritorno dell'attore sociale*, Roma, Editori Riuniti, 1988.
- G. TUGENDHAT, *The Multinationals*, London, Eyre and Spottiswoode, 1971.
- UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS (ed.), *Yearbook of International Organizations 1989/90*, Vols. 1, 2 e 3, Munchen, K.G. Saur, 1989, 26th edition.
- J.A. VASQUEZ, *The Power of Power Politics*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1983.
- J. A. GARCIA VILAR, *Las Organizaciones no Gubernamentales ante la Reunión en Madrid de la C.S.C.E.*, Salamanca, Universidad Pontifica, 1983.
- R.J. VINCENT, *Human Rights and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- J. A. VITA, *Il diritto allo sviluppo*, Roma, La Piccola Editrice, 1990.
- M.J. SMITH, *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge, The Louisiana State University Press, 1986.
- I. WALLERSTEIN, *The Modern World-System*, New York, Academic Press, 1974.
- IDEM, *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- IDEM, *Il capitalismo storico*, Torino, Einaudi, 1985.
- R.B.J. WALKER, *One World, Many Worlds: Struggles for a Just World Peace*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publications, 1988.
- R.B.J. WALKER and S.H. MENDLOVITZ (eds.), *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*, London, Lynne Rienner Publications, 1990.
- K.N. WALTZ, *Theory of International Politics*, New York, Newbery Award Records, 1979 (tr. it., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987).
- IDEM, *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, in R.O. KEOHANE (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.
- C.K. WEBSTER, *The Study of International Politics*, London, Humphrey Milford, 1923.
- IDEM, *The Prospects of Democracy*, London, Chatto and Windus, 1929.
- D. WEISSBRODT e J. MCCARTHY, *Fact-Finding by Nongovernmental Organizations*, in B.G. RAMCHARAN (ed.), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1982, pp. 186-230.
- D. WEISSBRODT, *The Contribution of International Non-governmental Organizations to the Protection of Human Rights*, in T. MERON (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984, pp. 403-438.
- J.C. WHEELER, *Coopération pour le développement dans les années 1990*, Paris, OCDE, 1989.
- B. WHITAKER (ed.), *Minorities. A Question of Human Rights*, Oxford, Pergamon Press, 1984.
- L.C. WHITE, *International Non-Governmental Organizations: Their Purposes, Met-*

- hods and Accomplishments*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1951.
- W. WILSON, *International Ideals*, New York, Harper and Row, 1919.
- P. WILLIAMS, *Not by Governments Alone: The Role of British NGOs in the Development Decade*, London, Overseas Development Institute, 1964.
- L.S. WISEBERG e H.M. SCOBLE, *Monitoring Human Rights Violations: The Role of Nongovernmental Organizations*, in D. KOMMERS e G. LOESCHER (eds.), *Human Rights and American Foreign Policy*, 1979, p. 179 ss.
- IDEM, *Recent Trends in the Expanding Universe of NGOs Dedicated to the Protection of Human Rights*, in V.P. NANDA, J.R. SCARRITT, and G.W. SHEPHERD (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 229-260.
- A. ZIMMERN, *The Study of International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1931.

Riviste

- Le role des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement*, Bulletin de liaison entre instituts de recherche et de formation en matière de développement, 10 (nouvelle série), Paris, OCDE, 1983.
- Il ruolo delle organizzazioni non governative*, Dossier in «Cooperazione», 49-50, aprile-maggio, 1985.
- Les ONG de développement*, Dossier in «Le Courrier», 104, luglio-agosto 1987.
- L'émergence des O.N.G. du Sud*, Dossier in «Croissance des Jeunes Nations», 310, novembre 1988.
- Quale rapporto con le ONG del Sud?*, in «Volontari e Terzo Mondo», 4, 1988, pp. 34-49.
- ONG del Sud. Nuove frontiere di solidarietà*, Editoriale in «Solidarietà internazionale», notiziario bimestrale del CIPSI, settembre-ottobre 1989.
- La coopération entre les Communautés européennes et les ONG de développement*, in «Transnational Associations», 2, 1989, pp. 88-97.
- La coopération entre les Communautés européennes et les ONG de développement*, in «Transnational Associations», 2, 1989, pp. 88-97.
- Business Ventures for Nonprofit Organizations*, in «Transnational Associations», 1, 1989, p. 31.
- Directory of UN bodies dealing with NGO's*, in «Transnational Associations», 5, 1990, pp. 292-302.
- NGO/EEC Liaison Committee, *For a new Europe of International Solidarity*, in «Transnational Associations», 6, 1990, pp. 314-320.
- Diritti dei popoli: Seminario di esperti UNESCO*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 83-94.
- Les OING de jeunesse et la Communauté européenne*, in «Transnational Associations», 2, 1991, pp. 75-89.
- Cooperation between the World Bank and NGOs*, 1990 Progress Report established

- by the World Bank International Economic Relations Division, in «Transnational Associations», 4, 1991, pp. 197-222.
- AA.VV., *Pacifismo e sovranità. Euromissili, questioni giuridiche e istituzionali. Schede sui movimenti pacifisti. Documenti, indirizzi, cosa leggere*, allegato a «Democrazia e diritto», 3, 1984.
- F. AJAMI, *Human Rights and World Order Politics*, New York, WOMP, Working Paper n. 4, 1978.
- C. F. ALGER, *A Grassroots Approach to Life in Peace: Self-determination in Overcoming Peacelessness*, in «Bulletin of Peace Proposals», 3, 1987, pp. 375-392.
- IDEM, *Grassroots Perspectives on Global Policies for Development*, in «Transnational Associations», 6, 1990, pp. 336-346.
- IDEM, *Local NGOs and Regionalization: a Dual Challenge for International associations*, in «Transnational Associations», 2, 1991, p. 113.
- M. ARRUDA, *The Role of Latin American Non-Governmental Organizations in the Perspective of Participatory Democracy*, in «Transnational Associations», 6, 1986, pp. 321-324.
- C.S. ASCHER, *Consultative Status with ECOSOC after the 11th General Conference of NGOs in Consultative Status with ECOSOC (Geneva, 9-11 July 1969)*, in «International Associations», October 1969, pp. 471-474.
- R.K. ASHLEY, *The Poverty of Neorealism*, in «International Organization», 38, Spring 1984, pp. 225-286.
- F. ATTINÀ, *Diritti umani e organizzazione internazionale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 2, 1988, pp. 49-59.
- E. BALDUCCI, *Nuovi rapporti tra etica e politica*, in «Rocca», 24, dicembre 1989, pp. 16-18.
- G. BARALDI, *Problematiche e prospettive delle organizzazioni non governative (ONG) di cooperazione allo sviluppo*, relazione svolta alla 2ª Conferenza nazionale degli organismi non governativi per lo sviluppo, promossa dal Ministero degli Affari Esteri-Dipartimento cooperazione allo sviluppo, 27-29 novembre 1985, pubblicata in «Volontari e Terzo Mondo», 1, 1986, pp. 16-36.
- IDEM, *Organizzazioni non governative: quale cooperazione?*, in «TelexCooperazione», 47, 1989, pp. 1-4.
- IDEM, *Stato e cooperazione popolare: complementarità, mediazione, antagonismo*, in «Sud-Sud», 23, dicembre 1990, pp. 3-11.
- P. BARRERA e M. PIANTA, *Movimenti per la pace e alternative di difesa in Europa*, in «Problemi del Socialismo», 1, 10 giugno 1984, pp. 209-227.
- P. BARRERA, *Diritti dei popoli: la Lega e il Tribunale Permanente*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 1, 1987, pp. 95-101.
- P. BASTOGI, *Storia di un proficuo rapporto con la Comunità europea*, Dossier in «Cooperazione», 49-50, aprile-maggio 1985.
- C. BENZI e F. VOLPI, *Le strutture di coordinamento degli obiettori di coscienza*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 161-166.
- C.F. BERGSTEN, *Interdependence and the Reform of International Institutions*, in «International Organization», 2, Spring 1976, pp. 361-372.

- E. BERTI, *Per una fondazione filosofica dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 1, 1987, pp. 29-35.
- T.J. BIERSTEKER, *Critical Reflections on Post-Positivism in International Relations*, in «International Studies Quarterly», 33, 1, 1989, pp. 263-267.
- D. BILLIS, *NGO Management: a Collaborative Approach to Training and Research*, in «Transnational Associations», 6, 1988, pp. 303-307.
- R.E. BISSEL, *Political Disputes and Social Sanctions in International Associations: IGO and NGO*, in «International Associations», February, 1975, pp. 72-74.
- L. BONANATE, *Democrazia internazionale: utopia, mito o tragedia?*, in «Teoria politica», II, 2, 1986, p. 33-62.
- IDEM, *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in «Relazioni Internazionali», 8, dicembre 1989, pp. 20-27.
- IDEM, *La rivoluzione internazionale. Invito al dialogo*, in «Teoria Politica», VII, 2, 1991, pp. 3-20.
- IDEM, *La grande disillusione*, in «Politica internazionale», 1, gennaio-febbraio 1991, pp. 5-12.
- E. BORGHESE, *Il ruolo delle organizzazioni non governative*, in «Rapporto 1985 del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE», pubblicato nella rivista «Cooperazione», 59, marzo-aprile 1986, pp. 39-42.
- IDEM, *Third World Development: The Role of Non-Governmental Organizations*, OECD Observer, April-May 1987.
- S. BOUVIER-AZAM, *The Thirteenth Conference of United Nations Non-Governmental Organizations*, in «Review of Contemporary Law», 2, 1976, p. 182ss.
- L. BOZZO e G. DELLI ZOTTI, *Un modello alternativo di difesa? Il dibattito italiano e le proposte di Galtung*, in «Progetto Pace», 3, 1, aprile 1987, pp. 37-69.
- M. BRECHER, *Système et crise politique internationale*, in «Revue Etudes internationales» volume XV, 4, décembre 1984, pp. 755-787.
- S. BROWN, *Feminism, International Theory, and International Relations of Gender Inequality*, in «Millennium: Journal of International Studies», 17, Winter, 1988, pp. 461-476.
- E. BUTTURINI, *Educazione alla pace nella scuola*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 3, 1988, pp. 13-26.
- G.P. CALIARI, *Teologia e politica della pace: il «consensus» di Basilea*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 53-66.
- P. CAMPBELL, *United Nations Report: Do NGOs Have a Role?*, in «International Development Review», 11, September 1969, pp. 34-39.
- IDEM, *Improving the Organizational Effectiveness of NGO's*, in «Transnational Associations», 6, 1988, pp. 293-302.
- IDEM, *Management Development and Development Management for Voluntary Organizations*, in «Transnational Associations», 1, 1989, pp. 2-12.
- A. CARAZO, *Un sistema politico non militarizzato nel Terzo Mondo: il caso del Costa Rica*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 65-69.
- G. CARNEVALI, *L'organizzazione internazionale: prospettive teoriche a confronto*, in «Il Politico», LI, 3, 1986, pp. 353-367.

- IDEM, *Intorno all'ideologia e alla teoria politica internazionale*, in «Teoria Politica», VII, 1, 1991, pp. 51-80.
- A. CASSESE, *How Could Non-Governmental Organizations Use U.N. Bodies More Effectively*, in «Universal Human Rights», 4, 1979, p. 73ss.
- G. CATTAL, *A Dakar nasce il Forum delle ONG africane*, in «Volontari e Terzo Mondo», 2-3, 1987, pp. 86-93.
- L. CHIEFFI, *Il ruolo delle regioni nella promozione della cooperazione e della pace tra i popoli*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 65-77.
- J. CLARK, *Short history of the world Bank/NGO Committee*, in «Dialogue Dossier», 4, 1988, pp. 8-9.
- IDEM, *World Bank and Poverty Alleviation: an NGO View*, in «Transnational Associations», 2, 1990, pp. 74-84.
- IDEM, *NGO Perspectives on Debt and Adjustment*, in «Transnational Associations», 2, 1990, pp. 85-90.
- I.L. CLAUDE, *Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations*, in «International Organization», 20, Summer 1966, pp. 367-379.
- L. CONDORELLI e F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale e Europeo*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 2, 1986, pp. 381-423.
- G. COSÌ, *La aporie del pacifismo. Critica della pace come ideologia*, in «Rivista internazionale di sociologia del diritto», LXII, IV serie, 1985, pp. 596-606.
- F. COURSI, *Les enjeux de l'Europe communautaire pour les associations*, in «Transnational Associations», 5, 1990, pp. 256-259.
- A. DAL FERRO, *I diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, pp. 55-72.
- L. DE CLEMENTI, *Professionalità e motivazione l'identità delle ONG*, Dossier in «Cooperazione», 49-50, aprile-maggio 1985.
- IDEM, *ONG, le motivazioni di una presenza*, Dossier in «Cooperazione», gennaio-febbraio 1988, pp. 43-49.
- IDEM, *La cooperazione delle ONG «regolata» dagli accordi internazionali*, in «Cooperazione Giuridica Internazionale», 1, 1988, pp. 5-7.
- C. DE LAET, *The Language of Networks*, in «Transnational Associations», 2, 1991, pp. 110-112.
- F. DE VARGAS, *Après l'entrée en vigueur de la Convention européenne pour la prevention de la torture, quel role pour les ONG?*, in «SOS Torture», 17, 1989, pp. 7-8.
- G. DEVILLÉ, *Les OING et le Conseil de l'Europe: la coopération triangulaire*, in «Transnational Associations», 6, 1988, p. 283.
- T.W. DICHTER, *The Contexts and Culture in which PVOs/NGOs Manage*, in «Transnational Associations», 1, 1989, pp. 16-21.
- IDEM, *Il mondo in evoluzione delle ONG del Nord. Problemi, paradossi e possibilità*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1989, pp. 17-31.

- IDEM, *NGOs and the Replication Trap*, in «Transnational Associations», 4, 1991, pp. 190-196.
- T. DONALDSON, *The Ethics of Conditionality in International Debt*, In «Millennium: Journal of International Studies», 2, Summer, 1991, pp. 155-167.
- B. DREESMANN, *Les ONG du Nord: tradition, évolution et défi*, in Dossier «Le Courrier», 104, luglio-agosto 1987, pp. 52-56.
- A. DRZEMCZEWSKI, *The Role of NGOs in Human Rights Matters in the Council of Europe*, in «Human Rights Law Journal», vol. 8, 2-4, 1987, pp. 273-282.
- P.N. DUSSAULT, *Les origines et l'évolution du concept d'acteur*, in «Revue Etudes internationales», vol. XV, 4, décembre 1984, pp. 805-813.
- R. EGANA, *ONG di tutto il mondo unitevi*, in «Terra Nuova Forum», giugno 1987, pp. I-VIII.
- C. ELLIOT, *Some Aspects of Relations Between the North and South in the NGO Sector*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 57-68.
- H. GROS ESPIELL, *Il diritto alla pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, pp. 15-30.
- L. EYRAUD, *Vers un droit Communautaire pour les associations*, in «Transnational Associations», 2, 1987, p. 101-102.
- J. FABRE, *Une Nouvelle politique pour la survie et le développement*, in «Dialogue», 2, 1988.
- W.J. FELD, *The Impact of Nongovernmental Organizations on the Formulation of Transnational Policies*, in «The Jerusalem Journal of International Relations», 2, 1976, p. 70 ss.
- R. FENAUX, *The Transnational Family of Associations (INGOs) and the New World Order*, in «Transnational Associations», 4, 1978, p. 194 ss.
- A.T. FERARU, *Transnational Political Interests and the Global Environment*, in «International Organization», 28, Winter 1974, pp. 31-60.
- G. FILIBECK, *L'Enciclica Populorum Progressio e il «diritto allo sviluppo»*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 3, 1988, pp. 45-48.
- G. FLORES D'ARCAIS, *Introduzione ad una pedagogia dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 9-13.
- A.G. FRANK e M. FUENTES, *9 Theses on Social Movements Internationally*, in «Transnational Associations», 1, 1988, pp. 24-32.
- T.R. FRANTZ, *The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 121-127.
- G.M. GALLAROTTI, *The limits of international organization: systematic failure in the management of international relations*, in «International Organization», 45, 2, Spring 1991, pp. 183-220.
- D. GARST, *Thucydides and Neorealism*, in «International Studies Quarterly», 33, 1, 1989, p. 3 ss.
- T. GASTAUT, *La coopération ONU-ONG*, in «Transnational Associations», 5, 1989, p. 266.
- M. CALLARI GALLI, *I diritti umani al femminile*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989, pp. 9-18.

- P. GALAND, *Il Comitato di collegamento tra le Ong per lo sviluppo presso la Cee*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 115-117.
- D. GALLO, *Costituzione italiana e movimento per la pace*, in «Questione Giustizia», 2, 1983.
- J. GALTUNG, *International Organizations and World Decision-Making*, in «Transnational Associations», 4, 1986, p. 220 ss.
- IDEM, *New Era for Nongovernmental Organizations in the UN?*, in «Transnational Associations», 3, 1987, pp. 183-186.
- C. LAURENT GENTY, *Il ruolo politico delle organizzazioni non governative presso il Consiglio d'Europa: una proposta*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 105-106.
- J. GEORGE, *International Relations and the Search for Thinking Space: Another View of the Third Debate*, in «International Studies Quarterly», 33, 1989, p. 269 ss.
- H. GEZELIUS and D. MILLWOOD, *NGOs in Development and Participation in Practice*, in «Transnational Associations», 5, 1991, pp. 278-291.
- P. GHILS, *Les OING demain*, in «Transnational Associations», 3, 1987, p. 139.
- E. GOBBATO, *Crescita delle ONG: non è un problema di quantità ma di qualità*, in «Meridiana», 1, 1990, pp. 12-15.
- R. GUIDUCCI, *I giovani e la pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 1, 1989, pp. 111-122.
- A. GUNDER FRANK e M. FUENTES, *Nine theses on social movements*, in «IFDA Dossier», gennaio-febbraio 1988, pp. 27-44.
- E. HAAS, *Is there a Hole in the Whole Knowledge? Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes*, in «International Organization», 29, 1975, 3, p. 852 ss.
- M. HAGMAJER, *NGOs in the UN System. New Realities in an Interdependent World*, in «WFUNA bulletin», 1988, p. 1.
- F. HALLIDAY, *State and Society in International relations: A Second Agency*, in «Millennium: Journal of International Studies», 16, 1987, pp. 215-230.
- IDEM, *International Relations: Is There A New Agenda?*, in «Millennium: Journal of International Studies», 20, 1, 1991, pp. 57-72.
- J.P. HARROY, *Non-Governmental Organizations and Hunger in the World*, in «International Associations», April 1973, pp. 209-211.
- J.B. HEHIR, *Il dibattito sulla deterrenza: note sugli sviluppi strategici e morali*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 41-52.
- D. HELD, *Democracy and Globalization*, in «Alternatives», 16, 1991, 201-208.
- V. HERCIK, *Du nouveau dans les relations OING/UNESCO: revision des procédures*, in «Transnational Associations», 4, 1987, pp. 220-228.
- IDEM, *Les OING e l'UNESCO*, in «Transnational Associations», 6, 1988, p. 279.
- J.P. HIERNAUX, *Associations et volontariat dans la perspective des politiques sociales européennes*, in «Transnational Associations», 5, 1990, pp. 260-265.
- L. HOEKENDIJK, *Cultural Roots of Voluntary Action in the Different Countries*, in «Transnational Associations», 6, 1990, pp. 321-327.

- M. HOFFMAN, *Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate*, in «Millennium: Journal of International Studies», 16, 2, 1987, p. 244 ss.
- IDEM, *Conversation on Critical International Relations Theory*, in «Millennium: Journal of International Studies», XVII, 1, 1988, pp. 91-95.
- IDEM, *Restructuring, Reconstruction, Reinscription, Rearticulation: Four Voices in Critical International Theory*, in «Millennium: Journal of International Studies», 20, 2, 1991, pp. 169-185.
- S.P. HUNTINGTON, *Transnational Organizations in World Politics*, in «World Politics», 25, April 1973, pp. 333-368.
- H.A. JACK, *The Expanding Role of NGOs in the UN Disarmament Debate*, in «Development», 1, 1982, pp. 62-64.
- A. JAMES, *The Realism of «Realism»: the State and the Study of International Relations*, in «Review of International Studies», XV, 1, 1989.
- D. JARRÉ, *Les ONG: un contre-pouvoir*, in «Transnational Associations», 6, 1988, p. 285.
- IDEM, *Le rôle des ONG dans la promotion de la participation des citoyens à la vie politique*, in «Transnational Associations», 5, 1991, pp. 255-262.
- P.C. JOHNSON and D. N. COOPERRIDER, *The Global Integrity Ethics: defining global social change organizations and the organizing principles which make transnational organizing possible*, in «Transnational Associations», 2, 1991, pp. 90-109.
- A.J.N. JUDGE, *International NGO Groupings*, «International Associations», February 1969, pp. 89-92.
- IDEM, *The Nature of Organization in Transnational Networks*, in «International Studies Association Paper», Dallas, March 16-18, 1972, p. 2 ss.
- IDEM, *Assessing the Impact of International Associations*, in «Transnational Associations», 5, 1978, pp. 435-440.
- A.J.N. JUDGE and K. SKJELSBÆK, *Bibliography of Documents on Transnational Association Networks*, in «Yearbook of International Organizations» (15th ed.), Brussels, Union of International Associations, 1974.
- K. KAISER, *Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process*, in «International Organization», 3, Summer, 1971, pp. 706-720.
- IDEM, *Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics*, in «International Organization», 25, Autumn 1971, pp. 790-817.
- K. KAJESE, *An Agenda of Future Tasks for International and Indigenous NGOs: Views From the South*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 79-85.
- A.S. KAMAROTOS, *CSCE: a Potential Fertile Ground for NGO Action*, in «Transnational Associations», 5, 1991, pp. 250-251.
- S. AGA KHAN, *Global Development Challenges. The Potential of Third World Non-Governmental Organizations*, in «Bulletin of Peace Proposals», 18, 2, 1987, pp. 105-108.
- T. KERBS, *Building Third World Affiliates. A Comparison of NGO Strategies*, in «Bulletin of Peace Proposals», 18, 2, 1987, pp. 173-189.
- J. KNOTT, *Freedom of Association: A Study of the Role of International Non-Govern-*

- mental Organizations in the Development Process of Emerging Countries*, Documents for the study of International Non-Governmental Relations, 11, Brussels, Union of International Associations, 1961.
- E.B. KOFFI, *Le concept et le rôle des ONG européennes et africaines*, in «Transnational Associations», 5, 1988, pp. 230-250.
- D. KORTEN, *Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 145-159.
- S.D. KRASNER, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in «International Organization», 36, 2, Spring 1982.
- L. KRIESBERG, *International Nongovernmental Organizations and Transnational Integration*, in «International Associations», November 1972, pp. 521-525.
- P. ISERNIA, *Movimenti per la pace: una realtà in divenire*, «Il Mulino», 286, 1983, pp. 233-258.
- IDEM, *Contenuti delle mobilitazioni per la pace degli anni ottanta*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 61-71.
- E.J. LACEY, *The Role of Non Governmental Organizations in World Affairs*, in «Transnational Associations», 3, 1988, pp. 138-142.
- L. LANDIM, *Non-governmental Organizations in Latin America*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 29-38.
- Y. LAPID, *The Third Debate: on the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era*, in «International Studies Quarterly», 3, 1989, pp. 235-254.
- IDEM, *Quo Vadis International Relations? Further Reflections on the "Next Stage" of International Theory*, in «Millennium», 18, 1, 1989, p. 77 ss.
- F. LAZZARI, *Educazione allo sviluppo e scuola italiana*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1988, pp. 135-164.
- B. LECOMTE, *Le ONG del Sud: un protagonista scomodo*, in «Terra Nuova Forum», 12, 1988, pp. 6-9.
- R. LEMBO, *Mani Tese, vita e filosofia di un'organizzazione*, Dossier in «Cooperazione», 49-50, 1985, pp. 57-58.
- IDEM, *La strategia delle ONG africane*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 123-130.
- P. MACALISTER-SMITH, *Non Governmental Organizations and Coordination of Humanitarian Assistance*, in «Transnational Associations», 2, 1988, pp. 69-71.
- F. MAYOR, *Allocution à la 21ème Conférence des OING bénéficiant du statut consultatif auprès de l'Unesco*, in «Transnational Associations», 6, 1988, pp. 280-282.
- S. MARCHISIO, *Le organizzazioni internazionali nongovernative: tipologia, struttura, funzioni, «riconoscimento» nel diritto internazionale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 9-25.
- M. MASCIA, *Gli sviluppi della Comunità di lavoro Alpe Adria*, in «Affari Sociali Internazionali», XIV, 2, 1986, pp. 250-264.
- IDEM, *Le OING, nuovi soggetti delle relazioni internazionali*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 113-118.
- IDEM, *Tutela dei diritti umani e istituzioni pubbliche in Italia*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 135-144.

- IDEM, *Contro la tortura: norme specifiche per più coerenti politiche dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 1, 1989, pp. 65-78.
- IDEM, *L'internazionalizzazione dei diritti dell'infanzia*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 67-76.
- IDEM, *La nuova identità politica del movimento per la pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 89-106.
- M. MASCIA e A. PAPISCA, *Educazione alla comprensione, alla cooperazione e alla pace internazionali, nonché ai diritti dell'uomo e dei popoli: contributo alla riflessione propositiva*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 41-52.
- J.M. McCORMICK, *Intergovernmental Organizations and Cooperation Among Nations*, in «International Studies Quarterly», 24, March 1980, pp. 75-95.
- N. McKEON, *Luci della ribalta per le ONG?*, in «Volontari e Terzo Mondo», 2-3, 1989, pp. 93-100.
- R.L. O'MEARA, *Regimes and their Implications for International Theory*, in «Millennium: Journal of International Studies», 13, 3, 1984.
- J. MEYNAUD, *Plan for Evaluating International Non-Governmental Organizations*, Documents for the Study of International Non-Governmental Relations, n. 4, Brussels, Union of International Associations, 1957.
- J.M. MEJIA, *Il diritto alla pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 2, 1988, pp. 27-31.
- E. MELANDRI, *Disarmo unilaterale utopia possibile*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 3, 1988, pp. 85-105.
- R. MENEGHELLI, *Il problema dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 3, 1988, pp. 27-34.
- M. MERLE, *L'enjeu du débat et la portée d'une Convention régionale*, in «Transnational Associations», 3, 1986, p. 137.
- M.A. MEYER, *Humanitarian Action: a Delicate Balancing Act*, in «Transnational Associations», 2, 1988, pp. 62-68.
- F. MEZZALAMA, *La politica dell'Italia nel campo dei diritti umani alle Nazioni Unite*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 51-58.
- IDEM, *Per una più efficace tutela dei diritti umani. Le proposte del Gruppo di lavoro della Commissione delle Nazioni Unite*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 3, 1988, pp. 35-39.
- L. MINEAR, *The Other Missions of NGOs: Education and Advocacy*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 201-211.
- D. MITRANY, *An Advance in Democratic Representation*, in «International Associations», June 1954, p. 137.
- G. MODELSKI, *Is World Politics Evolutionary Thinking?*, in «International Organization», 44, 1, 1990, p. 1 ss.
- YA MUTUALE BALUME, *Le rôle des volontaires dans les ONG européennes*, in «Transnational Associations», 2, 1986, pp. 66-81.
- L. NATALI, *Cooperation: a Peace Undertaking*, in «Dialogue», 1, 1987.
- M. NERFIN, *The Future of the United Nations. Some Questions on the Occasion for*

- an Anniversary*, in «Development Dialogue», 1, 1985.
- JAAP NOBEL, *Realism versus Interdependence. The Paradigm Debate in International Relations*, in «Bulletin of Peace Proposals», 19, 2, 1988, pp. 167-173.
- M. NORDIO, *Il politico e i movimenti*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 1, 1989, pp. 35-46.
- J.S. NYE, *Independence and Interdependence*, in «Foreign Affairs», 24, 1976, pp. 130-161.
- S. NYONI, *Indigenous NGOs: Liberation, Self-reliance, and Development*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 51-56.
- A. OBERTI, *Il volontariato internazionale in una società post-terzomondista*, in «Civitas», 5, 1983, pp. 7-36.
- E. PACE, *Gli episcopati cattolici e la pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 27-39.
- J. PACE, *Verso una cultura universale dei diritti dell'uomo*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989 pp. 9-16.
- M. PADRON, *Non-governmental Development Organizations: From Development Aid to Development Cooperation*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 69-77.
- A. PAPISCA, *The Dynamic of European Community Institutions in a Future Context of Political Development*, in «Lo spettatore internazionale», 3, 1980, p. 233 ss.
- IDEM, *Il nesso tra diritti umani e pace, ovvero il paradosso dell'evidenza*, fascicolo pubblicato a cura di Amnesty International, Circostrizione Emilia Romagna, Bologna, 1982, p. 25 ss.
- IDEM, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in «Teoria Politica», II, 2, 1986, pp. 3-32.
- IDEM, *La pace come diritto umano fondamentale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 1, 1987, pp. 37-43.
- IDEM, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 1, 1988, pp. 31-44.
- IDEM, *Dimensione internazionale e diritti dell'uomo*, in «Orientamenti Sociali», 1, 1989, pp. 39-56.
- IDEM, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989 pp. 57-68.
- IDEM, *Dalla sovranità alla funzionalità degli stati. Nota alla Risoluzione dello Institut de Droit International*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 139-140.
- IDEM, *Una nuova cultura politica per una nuova identità europea*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 77-82.
- IDEM, *Difensore civico, ovvero magistratura naturale dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 2, 1990, pp. 9-15.
- IDEM, *Diritti umani per lo statuto internazionale del migrante*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 2, 1990, pp. 99-105.
- IDEM, *Diritti umani, «supercostituzione» universale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 3, 1990, pp. 13-24.

- G. PECES BARBA, *I diritti dell'uomo in una società multirazziale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, pp. 19-26.
- J. PEREZ DE CUÉLLAR, *Message at the NGO's/ECOSOC 17th General Conference*, in «Transnational Associations», 6, 1988, pp. 275-278.
- S. PIZIALI, *Jugoslavia tra nazionalismo e autodeterminazione*, in «Metafora Verde», 7, 1991, numero monografico.
- F. POCAR, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», II, 2, 1988, pp. 11-17.
- G. PONTARA, *La teoria neolibera di Nozick e i rapporti di giustizia tra Nord e Sud*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 9-30.
- P.B. POTTER, *Non-Governmental Organizations Viewed by a Political Scientist*, in «International Associations», June 1962, pp. 403-405.
- D. PUCHALA and S. FAGAN, *International Politics in the 1970s: the Search for a Perspective*, in «International Organization», 28 (Spring), 1974.
- R. PUROHIT, *Appello alle Nazioni Unite per la creazione di forze di pace nonarmate e nonviolente*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 85-88.
- J. RAEYMAECKERS, *L'Union des associations internationales et les droits de l'homme*, in «Transnational Associations», 6, 1988, p. 274.
- P. RAFFONE, *Cooperación Internacional y Derechos Humanos*, in «Revista Chilena de Derechos Humanos», 10, 1989, pp. 35-45.
- M.S. RAJAN, *The Sovereign-Nation-State System, the Nonaligned, and the Democratization of International Relations*, in «International Studies», 28, 2, 1991, pp. 111-127.
- I. RAMONET, *ONG, droits d'expression des citoyens: quel accès aux médias?*, in «Transnational Associations», 5, 1991, pp. 253-254.
- A. RAPOPORT, *Various Conceptions of Peace Research*, Peace Research Society Papers, 1972.
- A. REITHINGER, *Partners per lo sviluppo: la Cee, le Ong e i popoli del Terzo Mondo*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 3, 1987, pp. 107-113.
- F. RIGAUX, *Diritti dell'uomo e diritti dei popoli*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 1, 1987, pp. 9-27.
- L. ROCKER, *Associations: local, national, regional and international*, in «Transnational Associations», 5, 1990, pp. 254-255.
- P. ROHN, *Relations Between the Council of Europe and International Non-Governmental Organizations*, Documents for the Study of International Non-Governmental Relations, n.6, Brussels, Union of International Associations, 1957.
- R. ROSECRANCE, *International Theory Revisited*, in «International Organization», 35, 4, 1982.
- J.N. ROSENAU, *International Studies in a Transnational World*, «Millennium», 5, 1, Spring 1976, pp. 1-20.
- P. ROSENAU, *Once Again Into the Fray: International Relations Confronts the Humanities*, in «Millennium», 19, 1, 1990, p. 83 ss.

- C. ROOSEVELT, *The Political Future of Transnational Associations: The Opportunity for Effective NGO Action*, in «International Associations», June/July 1972, pp. 329-331.
- A. ROVERONI e MATTEO MASCIA, *La Carovana per la pace in Jugoslavia: un'esperienza di diplomazia popolare*, in «Fogli di Collegamento della L.O.C.», novembre 1991, pp. 3-5.
- R. ROY, *One True World or Many? A Gandhian Perspective*, in «Alternatives», XI, 3, 1987, p. 291 ss.
- R. ROY, R.B.J. WALKER, R.K. ASHLEY, *Dialogue: Towards a Critical Social Theory of International Politics*, in «Alternatives», 13, 1988, p. 77 ss.
- A.S. RUNYAN and V.S. PETERSON, *The Radical Future of Realism: Feminist Subversion of IR Theory*, in «Alternatives», 16, 1991, pp. 67-106.
- L. RUSSO, *I dilemmi della cooperazione con le ONG africane*, in «Volontari e Terzo Mondo», 3, 1988, pp. 71-76.
- IDEM, «Partecipazione popolare»: *bisogna andare oltre gli slogan*, in «Volontari e Terzo Mondo», 4, 1988, pp. 36-40.
- K.A. SAHLGREN, *Transnational Corporation: Terminology*, in «International Associations», 28, 12, 1976, pp. 577-578.
- G. SCIDÀ, *Le organizzazioni non governative e la società italiana*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1989, pp. 33-99.
- A. SHAKOW'S, *The World Bank and NGOs*, in «Dialogue», 4, 1988.
- C.M. SANTORO, *Interdipendenza e relazioni internazionali: l'analisi concettuale*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», 3, 1982, pp. 424-455.
- F. SCIUTO, *L'informazione pubblica nel campo dei diritti umani*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 1, 1987, pp. 87-89.
- SCOBLE & WISEBERG, *Human Rights and Amnesty International*, in «Annals» 413, 1974, p. 11 ss.
- IDEM, *Amnesty International: Evaluating the Effectiveness of a Human Rights Actor*, in «Intellect», Sept.-Oct. 1976, p. 79 ss.
- IDEM, *Human Rights NGO's: Notes Toward Comparative Analysis*, «Human Rights Journal», 9, 1976, p. 611 ss.
- IDEM, *The International League for Human Rights: The Strategy of a Human Rights NGO*, Ga. J. International & Comparative Law, 7, 1977, p. 289 ss.
- M. SID-AHMED, *On Interdependence*, in «Alternatives», VII, 1981.
- J.D. SINGER et M. WALLACE, *Intergovernmental Organization and the Preservation of Peace, 1816-1964*, in «International Organization», 24/3, 1970, pp. 523-547.
- IDEM, *Vers une science de la politique internationale: perspective, promesses et résultats*, in «Revue Etudes internationales», XV, 4, décembre 1984.
- K. SKJELSBÆK, *The Growth of Intergovernmental Organizations in the Twentieth Century*, in «International Organization», 25, Summer 1971, pp. 420-442.
- B.H. SMITH, *An Agenda of Future Tasks for International and Indigenous NGOs: Views From the North*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 87-93.
- B.H. SMITH and F. ELKIN, *Volunteers, Voluntary Associations and Development:*

- An Introduction, in «International Journal of Comparative Sociology», 3-4, 1980, pp. 151-162.
- S. SENESE, *Movimento per la pace e diritto dei popoli*, in «Democrazia e diritto», 12, 1984.
- IDEM, *Sui presupposti di una cultura dei diritti dei popoli*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 31-44.
- E. SERRA, *Cenni sull'evoluzione storica delle organizzazioni internazionali nongovernative*, in «Affari Sociali Internazionali», 1989, pp. 13-21.
- S. SOFER, *International Relations and the Indivisibility of Ideology*, in «Millennium: Journal of International Studies», 16, 3, 1987, pp. 489 ss.
- G.P. SPEECKAERT, *The 1978 International Organizations Founded Since the Congress of Vienna: A Chronological List*, Documents for the Study of International Non-Governmentals Relations, 7, Brussels, Union of International Associations, 1957.
- IDEM, *Select Bibliographi on International Organizations 1885-1964*, Brussels, Union of International Associations, 1965.
- IDEM, *Le statut juridique des Associations Transnationales*, in «Transnational Associations», 8-9, 1980, p. 372.
- G. SPERDUTI, *Relazione sul progetto di Risoluzione dello Institut de Droit International*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 133-137.
- P. STREETEN, *Il contributo delle organizzazioni non governative allo sviluppo*, in «Dimensioni dello sviluppo», 4, 1989, pp. 5-15.
- C. STREMLAU, *NGO Coordinating Bodies in Africa, Asia, and Latin America*, in «World Development», 15, 1987, Supplement, pp. 213-225.
- A.P. TANTUCCI, *L'istituzione del Ministero dell'Ambiente come risposta alla diffusa esigenza di tutela ambientale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 145-154.
- C. TAVIANI, *Ong del Nord e del Sud, laboratorio Europa*, Dossier in «Cooperazione», agosto 1988, pp. 43-45.
- D. TEMPLE, *Les ONG comme cheval de Troie*, in «Transnational Associations», 1, 1988, pp. 18-23.
- Y. TURKMEN, *The Role of the Non-Governmental Organization within the United Nations System*, in «Transnational Associations», 2, 1978, pp. 81-83.
- E. TURRINI, *Corsa al riarmo e possibili vie d'uscita*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 2, 1987, pp. 99-112.
- A. VALENTINI, *Education au developpement. La dimension europeenne*, in «Dialogue», 3, 1988.
- U. VILLANI, *La crisi delle Nazioni Unite e i progetti di rilancio*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989 pp. 19-36.
- F. VINCENT, *Pour un autre partenariat. Des relations nouvelles entre ONG et avec les gouvernements*, in «Transnational Associations», 6, 1988, pp. 286-292.
- A. VISALBERGHI, *Considerazioni critiche sull'educazione alla pace*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», I, 1, 1987, pp. 45-48.

- R. ZADRA, *Il movimento per la pace fra autocritica e nuovi obiettivi*, in «Politica Internazionale», 1, gennaio 1987, pp. 19-27.
- S. ZAN, *L'analisi organizzativa delle associazioni: una verifica del modello neocorporativo*, in «Rivista trimestrale di Scienze dell'Amministrazione», 3-4, 1982.
- T. WAARTS, *L'éducation au développement: le rôle des ONG*, Dossier in «Le Courrier», 104, luglio-agosto 1987, pp. 56-58.
- R.B.J. WALKER, *Realism, Change and International Political Theory*, in «International Studies Quarterly», 31, 1987, p. 65 ss.
- I. WALLERSTEIN, *Tendances et perspectives d'avenir de l'économie-monde*, in «Revue Etudes Internationales», XV, 4, décembre 1984, pp. 789-801.
- D. WEISSBRODT, *The Role of International Nongovernmental Organizations in the Implementation of Human Rights*, in «Texas International Law Journal», 12, 1977, p. 293 ss.
- JAAP DE WILDE, *Promises of Interdependence Risks and Opportunities*, in «Bulletin of Peace Proposals», vol. 19, 2, 1988, pp. 159-166.
- O.R. YOUNG, *Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society*, in «International Organization», 45, 3, Summer 1991, pp. 281-308.

Documenti

- Commentary on Article 71 of the Charter of the United Nations, Documents for the Study of International Non-Governmental Relations, n. 2, Brussels, Union of International Associations, 1956.
- Draft Convention Aiming at Facilitating the Work of International Non-Governmental Organization*, in «International Associations», July 1959, pp. 510-512.
- Preparatory Conference of Experts on the Role of Non-Governmental Organizations: Report*, (Fredensborg Castle, Denmark, 8-11 November 1974), in «International Associations», January 1975, pp. 35-36.
- B. ANDEMICAEL and E. REES, *Non-Governmental Organizations in Economic and Social Development*, UNITAR Conference Report, 1975.
- Report from the INGO Forum on the World Economic Order, *Scanning Our Future*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1975.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: Risoluzioni (78)41 del 1978 «La promozione dell'insegnamento dei diritti umani nei vari ambienti della società»; (79)16 del 1979 «La promozione della ricerca in materia di diritti umani»; (85)7 del 1985 «L'insegnamento dei diritti umani nelle scuole».
- Doc. delle Nazioni Unite E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev. 1. *Le droit à l'autodétermination. Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies*, New York, 1979.
- UAI, *Forum Background Sheet: Problems Hindering Actions of International Nongovernmental Organizations (INGOs)*, in «Transnational Associations», 4, 1980, p. 182 ss.

- A. CRISTESCU, *Le droit à l'autodétermination. Développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, (doc. E/CN. 4/Sub. 2/404/Rev. 1), New York, 1981.
- OCDE, *Répertoire des Organisations Non-Gouvernementales des Pays Membres de l'OCDE Actives dans le Domaine de la Coopération pour le Développement*, Paris, Centre de Développement de l'OCDE, 1981.
- Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la quarante-troisième session* (2 février – 13 mars 1987), Conseil Economique et Social, Documents officiels, Supplément n. 5, Nations Unies, New York, 1987 (Doc. E/1987/18-E/CN.4/1987/60).
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: Raccomandazione R (87) 8 del 9/4/1987 e Rapporto esplicativo relativi all'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio.
- Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987 (tr. it., *Il futuro di noi tutti*, Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, Milano, Bompiani, 1988).
- Déclaration et Programme d'action au niveau international des ONG consacrées au développement, à l'environnement et à la population*, in «Dialogue», 5, 1988.
- Assemblée generale 1988 ONG-CEE*, in «Dialogue», 2, 1988.
- Accordo complementare fra Italia ed Ecuador sulla cooperazione tecnica del servizio volontario*, in «Cooperazione Giuridica Internazionale», 1, 1988, pp. 8-12.
- Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la quarante-quatrième session* (1er février – 11 mars 1988), Conseil Economique et Social, Documents officiels, Supplément n. 2, Nations Unies, New York, 1988.
- Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la quarante-cinquième session* (30 Janvier – 10 mars 1989), Conseil Economique et Social, Documents officiels, Supplément n. 2, Nations Unies, New York, 1989 (Doc. E/1989/20-E/CN.4/1989/86).
- Décret du gouvernement du Québec relatif aux OING*, in «Transnational Associations», 1, 1989, p. 36.
- Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, *Rapport du groupe de travail chargé d'examiner le projet de déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, des groupes et des organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus*, Doc. E/CN.4/1991/57, 4 marzo 1989.
- Les sociétés transnationales dans le développement mondial. Tendances et perspectives*, New York, Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, 1989 (ST/CTC/89).
- Documento finale dell'Assemblea ecumenica europea «Pace e giustizia»*, svoltasi a Basilea dal 15 al 21 maggio 1989, pubblicato in A. Filippi (ed.), *Basilea: giustizia e pace*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 1989 pp. 167-215.
- United Nations Development Programme Co-Operation with Nongovernmental Organizations and Grassroots Organizations*, in «Transnational Associations», 2, 1989, pp. 98-100.

- Tribunale Permanente dei Popoli: Sentenza sulle politiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 1, 1989, pp. 135-156.
- Sentenza del Tribunale Permanente dei Popoli sulle politiche del FMI e della BM*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 1, 1989, pp. 135-156.
- Parlamento europeo: *Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 2, 1989, pp. 161-165.
- Documento conclusivo della riunione di Vienna dei rappresentanti degli Stati che hanno partecipato alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», III, 3, 1989, pp. 99-132.
- Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: Doc. CM(89)183 del 31/10/1989 «Le relazioni tra il Consiglio d'Europa e le organizzazioni non governative».
- Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, *Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones sur sa huitième session*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/42.
- Position Paper of the NGO Working Group on the World Bank*, in «Transnational Associations», 2, 1990, pp. 91-104; nello stesso numero è pubblicata la risposta della Banca mondiale: *A World Bank Response to the NGO Working Group Position Paper on the World Bank*, pp. 105-112.
- Documento finale dell'Assemblea ecumenica mondiale «Pace, giustizia e salvaguardia del creato»*, svoltasi a Seul dal 5 al 12 marzo 1990, pubblicato dal Centro interconfessionale per la pace, Roma, 1990.
- Commission des droits de l'homme, *Rapport sur la quarante-sixième session* (29 janvier - 9 mars 1990), Conseil économique et social, Documents officiels, Supplément n. 2, Nations Unies, 1990 (E/1990/22-E/CN.4/1990/94). Gli annessi del presente Rapporto sono stati pubblicati separatamente: Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément n. 2A, NU, 1990 (E/1990/22/Add.1-E/CN.4/1990/94/Add.1).
- La protezione dei diritti dell'uomo e il principio di non-intervento negli affari interni degli stati: Risoluzione dello Institut de Droit International*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 129-131.
- Iref, *Rapporto sull'associazionismo sociale*, Napoli, Tecnodid Editrice, 1990.
- Quarta Convenzione ACP-CEE*, Bruxelles, 1990 (ACP-CEE 2107/90-ACP/27/006/90).
- Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 159-171.
- Actes de la session fondatrice de l'Assemblée Européenne des citoyens* (Assemblée des citoyens d'Helsinki), Prague, 19-21 octobre 1990, Paris, Comité français de l'Assemblée européenne des citoyens, 1991.
- Parlamento europeo: *Risoluzione sui diritti dell'uomo nel mondo nel 1989 e 1990 e sulla politica comunitaria dei diritti dell'uomo* (A3-221/91), in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», V, 1, 1991.

- Parlamento europeo: *Risoluzione sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo* (B3-1783/91), in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», V, 1, 1991.
- Appello per il rispetto dei diritti umani*. Documento presentato dalla Commissione diritti umani della «Helsinki Citizens' Assembly» alla Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (Mosca, 10 settembre – 4 ottobre 1991), in «Orizzonti», 19, ottobre 1991, pp. 27-30.
- UNESCO: Doc. SHS/HRS del 7/2/1991 su «Le processus d'elaboration et d'adoption a l'UNESCO d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme: Indication des différentes étapes de consultation des organisations internationales non gouvernementales (ONG), en vue de l'amélioration de leur contribution à l'élaboration de tels instruments par les organisations intergouvernementales et, en particulier, par l'UNESCO».
- UNDP, *Human Development Report 1991*, Paris, Ed. Economica, 1991.