

La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità

1. Introduzione

In un precedente lavoro, scritto all'indomani della guerra del Golfo¹, sostenevo, con l'ausilio dell'evidenza empirica, che la cultura politica dell'associazionismo transnazionale² per la pace e i diritti umani viveva una fase fortemente evolutiva, in termini soprattutto di crescita di capacità progettuale. Ciò che ha spinto l'associazionismo ad accelerare il processo di maturazione della propria identità politica deve essere ricercato nella volontà di perseguire un duplice ordine di obiettivi: a) adeguare ovvero affinare le proprie competenze alla luce anche degli importanti riconoscimenti formali che, a ritmo incalzante, gli provengono dalle più importanti istituzioni intergovernative; b) allargare il raggio della propria azione dal livello locale e nazionale a quello internazionale – regionale e mondiale – in considerazione della raggiunta consapevolezza che è a questi ultimi livelli che oggi vengono prese (o contrastate) le decisioni più importanti in campo politico ed economico³.

Dall'analisi dell'azione sul campo e dei documenti elaborati da organizzazioni nongovernative (ong) e gruppi di volontariato durante la guerra del Golfo, emerge chiaramente la volontà dei soggetti del solidarismo transnazionale di intervenire positivamente nel sistema della politica e dell'economia internazionale e di incidere, in maniera più puntuale e continuativa, sul funzionamento delle istituzioni interna-

* Ricercatore di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

¹ *La nuova identità politica del movimento per la pace*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 89-106.

² Per una puntuale e aggiornata riflessione sul transnazionalismo nel solco di una lunga e rigorosa analisi scientifica, v. M. Merle, *Le concept de transnationalité*, in "Transnational Associations", 1, 1992, pp. 9-13.

³ Sul ruolo delle ong ai vari livelli della vita politica, da quello locale a quello internazionale, v. P. Ghils, *Les images de la société civile*, in "Transnational Associations", 1, 1992, pp. 14-21.

zionali: dall'Onu e dalle sue Agenzie specializzate all'Unione europea e alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. La domanda politica che per l'occasione l'associazionismo ha dimostrato di volere e sapere elaborare si caratterizza per due elementi principali: quello della specificità dei contenuti e dei destinatari della domanda medesima e quello che possiamo chiamare della tensione strategica, cioè della preoccupazione di collocare proposte e azioni all'interno di un più ampio quadro progettuale di riferimento.

Questo processo di crescita culturale e di maturazione di identità politica delle ong e, più in generale, dei movimenti solidaristici transnazionali non si è arrestato, anzi continua, sicché non è azzardato parlare di una vera e propria linea di tendenza strutturale che comincia ad avere significative ricadute sull'assetto istituzionale e sulla dinamica operativa del sistema delle relazioni internazionali. I contenuti di questa linea di tendenza possono così riassumersi. Superata ormai da tempo la fase del denunciamento con accentuata connotazione ideologica, il modo di stare delle ong nella vita internazionale non è più – soltanto – quello delle cosiddette micro-realizzazioni, ovvero del fare cose buone e concrete (non importa se piccole ...) in questo o quel paese bisognoso di aiuto disinteressato, operando in un'ottica per così dire sotto-sistemica. Il nuovo "approccio ong" è oggi di tipo prevalentemente sistemico-mondiale: micro realizzazioni, ancora, per rispondere ai bisogni reali di comunità umane svantaggiate, ma inserite in un più ampio contesto di progettualità intesa a mutare la struttura ingiusta e bellicosa dell'attuale sistema politico ed economico internazionale⁴. Le ong, più o meno consapevolmente, si stanno ponendo il problema del "rendimento" di lungo periodo della loro azione. E lo fanno sia rivedendo i propri programmi, a cominciare da quelli formativi, sia, soprattutto, preoccupandosi del "contenitore" globale in cui tali programmi sono destinati a realizzarsi. E siccome il contenitore è inadeguato (a cominciare dall'"Onu degli stati" ...), le ong si impegnano in prima persona a trasformare il contenitore ("dall'Onu degli stati all'Onu dei popoli" ...).

L'identità dell'associazionismo transnazionale operante a fini di promozione umana è, sempre più chiaramente, quella dell'agente del mutamento, che ha la consapevolezza di dovere adempiere ad un triplice mandato di denuncia, proposta e azione⁵.

Questa strategia di mutamento sistemico persegue l'obiettivo maggiore di un "nuovo ordine mondiale" con connotazioni alternative rispetto ai modelli fin qui con-

⁴ Questa tendenza ad agire nel sistema globale viene sottolineata da J. Chesneaux, in un suo articolo di commento al "Global Forum" organizzato dalle ong a Rio de Janeiro, in occasione della Conferenza internazionale delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (3-14 giugno 1992), v. *Les ONG, ferment d'une société civile mondiale?*, in *Transversales Science Culture*, n. 24, 1993. V. anche R.D. Lipschutz, *Learn of the Green World: Global Environmental Change, Global Civil Society and Social Learning*, in "Transnational Associations", 3, 1993, pp. 124-138; P. Waterman, *Globalisation, civil society, solidarity (Part I)*, in "Transnational Associations", 2, 1994, pp. 66-85; E. Pace, *Lo stato nascente di una società civile planetaria*, in Matteo Mascia (a cura di), *Una nuova mondialità per un futuro di pace*, S. Domenico di Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1994, pp. 13-31.

⁵ V. A. Kiss, *Le role des ONG dans une société démocratique*, in "Transnational Associations", 3, 1993, pp. 122-123.

segnatici dalla storia diplomatica. Il “modello ong” di ordine mondiale non è ancora un modello preciso e formale, però è ricostruibile, con sufficiente approssimazione, partendo da due solchi che il mondo delle ong sta tracciando nel sistema dei rapporti internazionali: il solco della legalità e il solco della democrazia.

L'inizio del tracciato di questi due solchi coincide con la mobilitazione pacifista durante la guerra del Golfo. Per la prima volta nella storia del transnazionalismo solidarista ci si è interessati, estesamente e con competenza, delle norme giuridiche e delle istituzioni internazionali: in particolare dell'Onu, del sistema di sicurezza sopranazionale, dei principi e delle norme giuridiche contenute nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni giuridiche internazionali dei diritti umani e del diritto umanitario, della autotutela individuale e collettiva, della polizia internazionale⁶. Attraverso una più precisa conoscenza della “nuova” legge internazionale dei diritti umani⁷, ha cominciato a farsi strada un filone culturale nuovo all'interno dell'associazionismo: una sorta di legittimismo popolare, in accelerata fase di progressione⁸.

L'attenzione al problema della democratizzazione delle istituzioni e dei processi decisionali internazionali è di più antica (ma non antichissima) data rispetto al “legittimismo” segnato dal paradigma dei diritti umani. Lo si può certamente far risalire

⁶ Questa attenzione per l'organizzazione e il diritto internazionale segna definitivamente il superamento di quella che nel 1982 Norberto Bobbio definiva “grave deficienza” del movimento per la pace, aggiungendo: “Sono convinto che un'altra grave deficienza riguarda il problema dell'assetto internazionale. Ne è una prova quanto poco gli attuali movimenti per la pace, che sono stati promossi dalla sinistra, s'interessino ai problemi dell'organizzazione internazionale. Errore, gravissimo errore”, v. *Tra realismo dei blocchi e autodeterminazione dei popoli. Faccia a Faccia tra Norberto Bobbio e Gian Giacomo Migone*, a cura di I. Staglianò, in “Unità Proletaria”, n. 1231, 1982.

⁷ Per una estesa ed organica trattazione dell'argomento v. K. Vasak (ed.), *The International Dimension of Human Rights*, Parigi, Unesco e Westport, Greenwood Press, 1982, Voll. 1 e 2; M. Bedjaoui (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, Parigi, Unesco, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, in particolare la parte quarta, pp. 1043-1245; K.E. Mahoney and P. Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge*, Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1993. V. inoltre F. Attinà, *Diritti umani e organizzazione del sistema internazionale*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, II, 2, 1988, pp. 49-59; A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1994 (2a ed.); P. De Stefani, *Il diritto internazionale dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1994. Sugli organi di protezione dei diritti umani funzionanti in ambito Onu v., per tutti, P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1992. Per le principali fonti v. M. Scalabrino Spadea (a cura di), *Codice internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Pirola Editore, 1991.

Sul diritto internazionale dei diritti umani quale paradigma giuridico di riferimento per l'allestimento di un nuovo ordine internazionale democratico, v. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1992 (4ª ed.). Dello stesso Autore v. anche: *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (insieme con M. Mascia), Padova, Cedam, 1991; *Diritti umani, “supercostituzione” universale*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, IV, 3, 1990 (1991), pp. 13-24; *Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano*, in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, VI, 2, 1992 (1993), pp. 19-25; voce *Diritti umani*, in “Dizionario delle idee politiche”, a cura di E. Berti e G. Campanini, Roma, AVE, 1993.

⁸ Flavio Lotti, Portavoce dell'Associazione italiana per la pace, in un editoriale apparso nella Rivista “Partecipazione”, 6, 1994, afferma: “Le leve di cui disponiamo sono solide e sicure. La prima sta nella convinzione di essere i rappresentanti della vera legalità. Loro (gli stati) applicano la legge del più forte, noi teniamo il Codice internazionale dei diritti umani, la Carta dell'Onu e la Costituzione scaturita dalla Resistenza del nostro paese”.

al pensiero pacifista del Presidente Wilson e di Papa Benedetto XVI⁹ e in particolare al movimento federalista europeo¹⁰. Ma è la prassi contemporanea delle ong che sta ponendo in termini di azione politica concreta il duplice problema della legittimazione diretta degli organi rappresentativi delle istituzioni internazionali e della partecipazione politica popolare alla presa delle decisioni al loro interno¹¹. In un'occasione cruciale come la guerra del Golfo il problema è esploso: il principale bersaglio della contestazione e della proposta delle ong è stato il Consiglio di sicurezza, accusato sia di verticismo sia di violazione della Carta delle Nazioni Unite. In campo paneuropeo, all'indomani della caduta del muro, il problema della democrazia è stato posto con decisione e continuità proprio dal mondo delle ong, che si sono date una struttura organizzata *ad hoc*: la Helsinki Citizens Assembly, HCA¹².

I due solchi della legalità e della democrazia su scala sistemica mondiale ne stanno aprendo un altro: quello della sostenibilità della vecchia forma dello stato nazionale. Nel momento stesso in cui proliferano nuovi micro stati-nazione, il movimento transnazionale delle ong, tracciando i due solchi prima accennati, apre il dibattito sulla insostenibilità sia dei nuovi sia dei vecchi stati accomunati dalla stessa immutabile forma della sovranità belligena. Rinviando al saggio di A. Papisca per la riflessione in tema di statualità sostenibile¹³, mi limito qui a segnalare che questo tema si è effettivamente affacciato all'orizzonte della cultura politica delle ong ed è destinato ad accentuare la valenza rivoluzionaria nonviolenta della strategia del mutamento che esse stanno portando avanti.

⁹ G.P. Caliani, *La pace positiva di Benedetto XV*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", II, 2, 1988, pp. 33-48.

¹⁰ Cfr. L. Levi, *Federalismo e integrazione europea*, Palermo, Palumbo, 1978; M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993; L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986.

¹¹ Sul tema della democrazia internazionale v., soprattutto, A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, cit. Dello stesso Autore v. anche *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; *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in "Teoria Politica", II, 2, 1986, pp. 37-43; *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 3, 1989, pp. 57-67; *Diritti umani e democrazia nell'era dell'interdipendenza planetaria*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3, 1991 (1992), pp. 11-28. V. inoltre D. Held, *Democracy and the New International Order*, Institute for Public Policy Research, 1993; Idem, *Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?*, in D. Held (ed.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Polity Press, Cambridge, 1993, pp. 13-52; P. Ferrara, *La pace transnazionale. Per un nuovo pluralismo nella politica mondiale*, Roma, Città Nuova Editrice, 1989 (in particolare il Cap. V). Sul concetto di democrazia internazionale nella sua accezione interstatale v. L. Bonanate, *Democrazia internazionale: utopia, mito o tragedia?*, in "Teoria Politica", II, 2, 1986, pp. 32-62; per la transizione dall'interstatale al transnazionale v. sempre, molto acutamente, L. Bonanate, *I doveri degli stati*, Bari, Laterza, 1994, in particolare il cap. V.

¹² V. *Actes de la session fondatrice de l'Assemblée Européenne des Citoyens (Prague, 19-21 octobre 1990)*, Paris, Comité français de l'Assemblée Européenne des Citoyens, 1991; *Commissione diritti umani della HCA: documento presentato alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della Csce*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 2, 1991, pp. 95-100; *Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali* (elaborato da M. Mascia e A. Papisca), in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3, 1991, pp. 93-104. Quest'ultimo documento è stato discusso e approvato dalla Commissione diritti umani della HCA in occasione della Conferenza generale della HCA, svoltasi a Bratislava dal 25 al 29 marzo 1992.

¹³ V. in questo fascicolo della Rivista, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, pp. 9-34.

2. La diplomazia popolare

La fine del bipolarismo e il contestuale porsi dell'esigenza di un nuovo assetto delle relazioni internazionali hanno spinto l'associazionismo che opera a fini di promozione umana ad intensificare la propria azione nel campo della "diplomazia popolare" (*peoples diplomacy*). Con questa espressione, in via di acquisizione al linguaggio corrente delle ong, si intende la capacità delle strutture indipendenti di società civile di intervenire con proposte e azioni nel sistema della politica internazionale, interagendo quindi con governi e organizzazioni intergovernative, nell'intento di orientare le scelte governative al rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale dei diritti umani.

La diplomazia popolare è, nella sostanza, un ventaglio di funzioni che presentano talune analogie con quelle della diplomazia governativa e intergovernativa: per esempio, l'enfasi posta sui processi della negoziazione. La grande differenza o, se si vuole, l'originalità consiste nel fatto che la *diplomazia popolare* ambisce ad essere *tutta* la politica internazionale, mentre la *diplomazia statale* è una parte, per quanto importante, del sistema della politica internazionale insieme con l'altra parte, pesantissima, relativa all'esercizio della violenza. Si potrebbe anche dire che la diplomazia popolare ambisce ad essere il calmieratore umano della politica internazionale all'insegna di "democrazia e diritti umani".

I principali obiettivi per i quali si va articolando la diplomazia popolare sulla base dell'esperienza in atto, sono:

- la prevenzione dei conflitti;
- la soluzione pacifica delle controversie internazionali;
- l'interposizione nonviolenta;
- la costruzione delle infrastrutture educative, politiche, economiche e sociali dopo un conflitto;
- la distribuzione di aiuti umanitari tra la popolazione civile nelle zone di conflitto e nei campi profughi;
- la tutela del diritto all'autodeterminazione dei popoli;
- il rispetto dei diritti umani in base al principio della loro interdipendenza e indivisibilità;
- la tutela dell'ambiente naturale;
- la giustizia sociale ed economica;
- la riforma delle istituzioni internazionali intergovernative.

Non c'è spazio per illustrare i singoli obiettivi anche perché, seppure sommariamente, vengono ripresi in altre parti del saggio. Mi limito qui a sottolineare che la prevenzione dei conflitti o "preventive diplomacy" è un caposaldo della diplomazia popolare, con tutto il suo corredo di procedure e strumenti quali lo "early warning", il monitoraggio, ecc. Le ong insistono perché si mobilitino risorse per mettere in atto tutte queste tecniche di diplomazia. Per quanto riguarda la costruzione della pace (*peace building*), nell'ultimo capitolo dell'Agenda per la pace¹⁴ ci sono indicazioni autore-

¹⁴ Si tratta del Rapporto elaborato dal Segretario generale dell'Onu Boutros-Boutros Ghali a seguito della dichiarazione adottata dall'incontro al vertice del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1992. V. testo e commento di A. Papisca in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992, pp. 55-75.

voli sull'utilità di impiegare le ong nella delicata fase che segue la cessazione definitiva di un conflitto. Si tratta di allestire l'infrastruttura di società civile, le istituzioni democratiche e fare educazione ai diritti umani, alla democrazia e alla solidarietà. È significativo che lo Undp (United Nations Development Programme) si rivolga alle ong per reclutare personale, motivato e competente, per fare appunto questa opera di radicamento della democrazia soprattutto attraverso l'educazione al rispetto dei diritti umani.

La diplomazia popolare si realizza contemporaneamente: a) nel contesto delle istituzioni internazionali intergovernative e, oggi, anche nelle sedi di diplomazia congressuale; b) nel più ampio sistema delle relazioni internazionali.

Nelle istituzioni internazionali, fino a qualche anno fa, la partecipazione delle ong era limitata soltanto a quelle che ottenevano lo status consultivo¹⁵. Com'è noto, si tratta della più antica forma di riconoscimento ufficiale delle ong¹⁶ che non comporta tuttavia il riconoscimento della loro personalità giuridica internazionale, ma quello della loro utilità in ordine al funzionamento delle organizzazioni intergovernative¹⁷.

Il recente aumento quantitativo delle ong avvenuto soprattutto nei paesi dell'Africa, dell'Asia, del Pacifico, dell'America Latina, oltre che in Occidente, e l'impossibilità di estendere lo status consultivo a un numero crescente di ong, hanno spinto le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite e quelle regionali a favorire una partecipazione più diretta e meno formale del mondo associativo considerato complessivamente come transnazionale per definizione.

Una delle cause del superamento della distinzione fra ong nazionali e ong internazionali sul terreno dell'azione internazionale, va ricercata anche dentro il mondo delle ong con status consultivo, le quali stentano ad aggregare la nuova ed estesa domanda di partecipazione popolare proveniente soprattutto dalle società civili dei paesi del Sud del mondo, mettendo così in evidenza la crisi latente che stanno attraversando e che riguarda sia la struttura – sempre più gerarchica e burocratica – sia la qualità della leadership internazionale.

Tant'è che oggi una tendenza, che possiamo considerare irreversibile, degli organi dell'Onu (Ecosoc e Segretariato) è quella di garantire gli stessi diritti e agevolazio-

¹⁵ Su questo argomento, mi permetto di rinviare al mio *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1991, p. 192 ss.

¹⁶ Sul piano mondiale, la previsione dello status consultivo delle organizzazioni nongovernative risale al 1945, anno di adozione della Carta delle Nazioni Unite. In base all'art. 71 della Carta, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite "può prendere opportuni accordi 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". Il rapporto di collaborazione tra l'Onu e le ong è stato poi regolamentato da varie risoluzioni dell'Ecosoc. La principale è la Risoluzione 1296 (XLIV) del 23/5/1968 "Arrangement for Consultation with Non-Governmental Organizations", nella quale sono indicati i requisiti richiesti alle ong per ottenere lo status consultivo.

¹⁷ L'attribuzione dello status consultivo è un atto unilaterale dell'organizzazione intergovernativa, mediante il quale le ong vengono iscritte nell'anagrafe dell'Onu (o di Agenzie specializzate come l'Unesco e l'Oil, o di istituzioni regionali come il Consiglio d'Europa) e acquisiscono il diritto di accesso alla documentazione e alle riunioni dei vari organi delle Nazioni Unite, ad esclusione del Consiglio di sicurezza, nonché il diritto di presentare comunicazioni scritte e, in taluni casi, anche orali, dietro autorizzazione del competente organo dell'organizzazione intergovernativa. Per le ong, lo status consultivo, insieme al diritto internazionale dei diritti umani, è lo strumento formale di maggior rilievo che le legittima ad esercitare ruoli politici direttamente al livello sistemico della politica internazionale.

ni che hanno le ong con status consultivo anche alle ong che non godono di nessuna forma di riconoscimento da parte dell'Organizzazione universale¹⁸. In questo senso si sono pronunciati, tra gli altri, il Comitato intergovernativo di negoziazione per la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, riunitosi a Washington dal 4 al 14 febbraio 1991, che ha consentito l'intervento orale sia delle ong con status consultivo sia di quelle (nove) che non avevano avuto nessun riconoscimento formale da parte dell'Onu; il Comitato preparatorio della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, il quale ha deciso di far partecipare alla Conferenza ben 593 ong senza status consultivo; taluni organi sussidiari dell'Ecosoc "i quali hanno disatteso le previsioni della Risoluzione 1296 (XLIV) del Consiglio e hanno dato diritti di partecipazione alle organizzazioni nongovernative che non hanno lo status consultivo"¹⁹. Questo modo di agire sta diventando la regola se si tiene conto del fatto che nella maggior parte delle risoluzioni degli organi intergovernativi il riferimento è alle organizzazioni nongovernative in generale, senza richiamo specifico a quelle con status consultivo.

Di recente, a seguito delle trasformazioni avvenute nei paesi dell'Europa centrale e orientale, anche una istituzione di diplomazia congressuale, quale è la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Csce, ha aperto alla partecipazione delle ong. I documenti conclusivi dei "seguiti" generali della Csce di Vienna (1989), di Parigi (1990) e di Helsinki²⁰ (1992) e quelli delle riunioni sulla dimensione umana della Csce di Copenaghen (1990) e di Mosca²¹ (1991) attestano di questa importante evoluzione democratica del sistema originato dall'Atto finale di Helsinki²².

Quanto ho finora accennato, in termini generali, circa la linea di tendenza del transnazionalismo solidarista nel sistema della politica internazionale è suffragato da dati di evidenza empirica, che cercherò ora di illustrare, selettivamente, rispondendo al seguente quesito: in presenza dei rapidi ed estesi mutamenti che hanno messo a dura prova la capacità di pace e di giustizia della struttura statocentrica del sistema internazionale, come sta reagendo l'associazionismo transnazionale di promozione umana al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali e proteggere i diritti umani ovunque nel mondo?

Per rispondere a questo interrogativo, prenderò in esame taluni documenti significativi che le ong hanno elaborato in occasione di eventi di importante rilievo politico, nell'esercizio di ciò che esse definiscono diplomazia popolare.

L'analisi dei documenti verrà svolta nell'intento soprattutto di accertare se in

¹⁷ Questa tendenza è stata "denunciata" in un documento preparato dall'Unità Ong del Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali internazionali e presentato nel gennaio del 1993 al Comitato dell'Ecosoc sulle Ong (Doc. E/C.2/1993/4): v. *The meaning of the consultative status*, in "Transnational Associations", 3/1993, pp. 170-171.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Pubblicati in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", rispettivamente nei numeri 3-1989, pp. 99-132; 3-1991, pp. 127-142; 2-1992, pp. 89-122.

²¹ Pubblicati in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", rispettivamente nei numeri 1-1990, pp. 159-171 e 3-1991, pp. 143-154.

²² Sullo sviluppo istituzionale della Csce e sui rapporti con le ong, v. M. Mascia, *I diritti umani nel sistema della Csce*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3, 1991 (1992), pp. 39-55.

essi figurano elementi, che propongo di considerare come indicatori di sviluppo della cultura politica delle ong, quali:

- a) il riferimento puntuale a norme e principi del diritto internazionale dei diritti umani;
- b) la proposta di formale adozione di ulteriori nuovi principi e nuove norme giuridiche in sintonia col paradigma dei diritti umani;
- c) la proposta intesa a potenziare le strutture di tutela dei diritti umani esistenti;
- d) la proposta per l'allestimento di nuove strutture di tutela dei diritti umani;
- e) la domanda di coerenti politiche per i diritti umani;
- f) la proposta di democratizzazione delle istituzioni internazionali.

3. Ong e guerra del Golfo

La guerra del Golfo pesa come un macigno sul divenire dell'Onu, in particolare sulla delicata area delle funzioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Con questa guerra, gli stati più forti hanno infatti tentato di riaffermare un vecchio principio dell'ordinamento giuridico internazionale statocentrico, quello dell'uso della forza militare in operazioni *belliche* per la soluzione delle controversie internazionali, contravvenendo al principio del divieto dell'uso della forza (con la circostanziata eccezione dell'art. 51) e a quello della soluzione pacifica delle controversie internazionali espressamente sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di sicurezza con la Risoluzione 678, violando lo spirito e la lettera della Carta delle Nazioni Unite e delle norme del diritto internazionale dei diritti umani, si è assunto il rischio di trasformarsi in uno strumento di morte nelle mani dei suoi stati membri, in particolare di quelli permanenti, che lo utilizzarono non per un legittimo intervento di polizia internazionale quale previsto dall'art. 42 e ss. della Carta in risposta all'aggressione armata dell'Iraq a danno del Kuwait, ma per coprire un'operazione di guerra finalizzata al perseguimento dei loro interessi nazionali messi in pericolo dagli eventi del Golfo²³.

Per la prima volta, il movimento transnazionale per la pace e i diritti umani non si è limitato a promuovere manifestazioni contro la guerra e contro l'imperialismo occidentale, ma è pervenuto ad elaborare una dettagliata proposta per la soluzione del conflitto richiamandosi puntualmente alle disposizioni contenute nella Carta delle

²³ Per una puntuale analisi critica degli eventi del Golfo, partendo da una lettura non mistificatoria della Carta delle Nazioni Unite, v. M. Merle, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Ed. Economica, 1991; R. Falk, *A proposito del mandato delle Nazioni Unite nelle operazioni del Golfo*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 25-30; A. Michel, *Il complesso militare-industriale, la guerra del Golfo e la democrazia in Francia*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 51-63; A. Papisca, *Diritti umani "supercostruzione" universale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 13-24; v. anche D. Bovet, M. Dinucci, *Tempesta del deserto*, S. Domenico di Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1991. Per una ricostruzione molto dettagliata degli eventi del Golfo, prima, durante e dopo la guerra, v. B. Stern e altri, *Guerre du Golfe. Le dossier d'une crise internationale 1990-1992*, Paris, La Documentation Française, 1993.

Nazioni Unite e nelle fonti del diritto internazionale dei diritti umani, cioè all'interno di quegli accordi giuridici che gli stati con una mano hanno scritto e ratificato e con l'altra continuano a violare²⁴. Si tratta di una proposta che non è né ideologica, né anti-americana, né utopica, bensì politico-giuridica, nel senso che innanzitutto richiama gli stati al rispetto degli obblighi giuridici internazionali. Il movimento per la pace chiedeva e chiede tuttora agli stati di adempiere all'obbligo, previsto dall'art. 43 della Carta, di mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza in via permanente una parte delle rispettive forze armate, così da rendere possibile la corretta applicazione dell'art. 42 della Carta. Com'è noto, questo articolo prevede che il Consiglio di sicurezza, nell'esercizio di funzioni e poteri sopranazionali, coadiuvato da un Comitato di stato maggiore, decida e coordini gli interventi coercitivi della comunità internazionale per il ristabilimento della legalità internazionale quando siano in pericolo la pace e la sicurezza. È chiaro che tali interventi devono essere coerenti coi principi e i fini della Carta delle Nazioni Unite e quindi non possono mai costituire atti di guerra (bombardamenti, distruzione di città e villaggi, rappresaglie), proscritti dalla stessa Carta e dalle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani. Per restare nella legalità, deve trattarsi di operazioni di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico internazionale, operazioni che devono realizzarsi sotto il comando sopranazionale delle Nazioni Unite e non, come è avvenuto nella guerra del Golfo, sotto il comando multinazionale degli Stati Uniti. In realtà, senza mai citarla esplicitamente, gli stati della coalizione multinazionale del Golfo hanno agito ai sensi di una disposizione transitoria – se tale può essere considerata una disposizione dopo 50 anni che è stata stipulata – della Carta dell'Onu, quella contenuta nell'art. 106²⁵.

L'azione pacifista volta a risolvere con mezzi pacifici e nel rispetto della legge internazionale il conflitto tra Iraq e Kuwait ha inizio il 7 ottobre 1990 con la marcia Perugia-Assisi, alla quale parteciparono oltre diecimila persone provenienti da ogni parte del mondo²⁶. La capillare mobilitazione popolare contro la guerra, che andò cre-

²⁴ Cfr. i documenti "Appunto per la creazione di un Consiglio di sicurezza panumano" (elaborato dall'Associazione per la pace, agosto 1990), "Le ragioni della pace: documento del Consiglio nazionale dell'Associazione per la pace" (gennaio 1991) e "Comportamenti di pace e nuovo ordine internazionale democratico" (elaborato dal Coordinamento nazionale della Lega Obiettori di Coscienza, giugno 1991) pubblicati in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 176 ss. In Italia, tra le centinaia di associazioni che si mobilitarono contro la guerra in un'ottica progettuale di nuovo ordine mondiale più giusto e umano, va ricordata anche l'Azione cattolica ai suoi massimi livelli direttivi: v. il documento "Per la pace nel Golfo: comunicato del Consiglio nazionale dell'Azione Cattolica Italiana" (gennaio 1991), in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 168-169.

²⁵ Così recita l'art. 106: "In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'art. 43, tali, secondo il parere del Consiglio di sicurezza, da rendere possibile ad esso di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'art. 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 3 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del par. 5 di questa Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite, in vista di quell'azione comune in nome dell'Organizzazione che possa essere necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

²⁶ Tra i costruttori di pace di ogni età, colore, sesso, religione in cammino verso Assisi, tanti vigili urbani che, con grande fatica, hanno tenuto alto il Gonfalone del proprio Comune fin sulla Rocca di Assisi. Questa presenza è la testimonianza di come oggi le istituzioni di governo locale abbiano interiorizzato valori quali la nonviolenza e la pace positiva e siano quindi in sintonia con le strutture più genuine della società civile.

scendo nelle settimane successive, non ha beneficiato di alcun segno di legittimazione di matrice governativa o intergovernativa, anzi, è stata giudicata dalle istituzioni ufficiali come un'azione di sostegno all'invasore, che metteva a repentaglio la tutela degli interessi economici nazionali e l'autorità degli Usa quale unica superpotenza garante della legalità internazionale.

Si può senz'altro affermare che il movimento per la pace ha svolto un'azione anomica e legittimista allo stesso tempo. Anomica perchè ha realizzato iniziative che andavano al di là della – non contro la – legge: blocchi dei treni che trasportavano armi; dichiarazioni 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; adozione, da parte dei consigli comunali, di un ordine del giorno con il quale si dichiarava il proprio Comune "Comune non-belligerante che ripudia la guerra come mezzo per risolvere le controversie internazionali e si impegna ad aderire alle iniziative che facciano prevalere il diritto dei popoli alla pace". L'Associazione per la pace promuoveva a Roma il 12 gennaio 1991 la manifestazione nazionale "L'Italia ripudia la guerra", con la quale la società civile faceva sapere al Parlamento italiano – che alcuni giorni dopo avrebbe discusso e approvato la partecipazione italiana al conflitto – la sua contrarietà sia al coinvolgimento delle forze armate italiane sia all'uso della forza bellica per costringere Saddam Hussein a ritirare le sue truppe. Il movimento Beati i costruttori di pace, punta avanzata del pacifismo cattolico e laico, convocava il 27 gennaio 1991 un incontro straordinario all'Arena di Verona per chiedere l'immediato cessate-il-fuoco e la risoluzione del conflitto con mezzi diversi da quelli bellici. Un'altra iniziativa di rilievo internazionale si svolgeva a Ginevra il 26 gennaio: oltre 4.000 persone sfilarono dal "Palais des Nations" all'Università dove si riunirono per dar vita ad una nuova struttura permanente di società civile denominata "Forum internazionale Onu dei popoli". Ricordo infine l'accorato appello che l'Abbé Pierre, il carismatico fondatore delle Comunità Emmaus, inviava a Bush e a Saddam Hussein e nel quale, parlando a nome di tutti poveri del mondo, li scongiurava di trovare un accordo, chiedeva di dire la verità "circa il costo umano e materiale non solo della guerra del Golfo, ma di tutte le guerre già combattute in passato" e ancora domandava: "Ma dove viene preso tutto questo denaro che occorre per la guerra, quando tutti i politici in ogni parte del mondo ripetono che per l'unica vera indispensabile guerra alla miseria i soldi non ci sono?"²⁷.

Quella del movimento per la pace è stata anche un'azione legittimista perchè faceva esplicito riferimento alle norme giuridiche che traducono in diritti e obblighi il principio di pace positiva. Come dire, il movimento per la pace ha imbracciato, come mai era avvenuto in passato, il diritto internazionale dei diritti umani²⁸ e ne ha fatto la

²⁷ L'appello è pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 145-146.

²⁸ A livello universale, le principali fonti di questo diritto sono le seguenti: Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio (1948), Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), Convenzione sui diritti politici delle donne (1952), Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966), Convenzione per l'eliminazione di ogni

base della legittimazione sia dei propri comportamenti sia di quelli delle istituzioni nazionali e internazionali. In questa occasione si è fatto martellante il richiamo alle norme della Carta delle Nazioni Unite (dagli articoli 1 e 2 agli articoli 33, 42, 43), alle norme delle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani (tra le altre a quella dell'art. 20 del Patto sui diritti civili e politici²⁹), alla Costituzione italiana (in particolare, articoli 2 e 11).

Nel Golfo si è anche realizzato uno dei primi interventi di società civile come forza di interposizione nonarmata e nonviolenta. Un gruppo di circa cento persone, provenienti soprattutto dai paesi europei e dagli Stati Uniti – numerosi erano anche i volontari italiani – si installò a Bagdad dal 12 ottobre 1990 al 20 gennaio 1991. Il gruppo, denominatosi “Volontari di pace in Medio Oriente”, aveva come obiettivo strategico quello di dar vita ad un corpo internazionale di pace nonarmato e nonviolento che, sotto l'egida dell'Onu, avrebbe dovuto sostituire le forze di occupazione irakene a Kuwait City e favorire il graduale avvio di trattative diplomatiche per una soluzione pacifica del conflitto.

Le ricadute di questa mobilitazione pacifista sono state molteplici. C'è stata una crescita qualitativa della cultura del movimento transnazionale per la pace e i diritti umani, che si è tradotta, tra l'altro: in una più puntuale conoscenza dell'organizzazione internazionale, in particolare dell'Onu, e del diritto internazionale; nella elaborazione di un primo progetto organico per la democratizzazione delle Nazioni Unite; in una maggiore specificazione della domanda politica internazionale con riferimento sia ai contenuti sia ai destinatari della medesima; in una più diffusa presa di coscienza del fatto che si vive nell'era dell'interdipendenza mondiale e c'è bisogno, per gestirla in maniera equa e solidale, di una autorità sopranazionale che sia ad un tempo capace e veramente democratica; nello sviluppo delle attività di coordinamento tra i molteplici livelli organizzati di società civile.

Anche nei confronti dei governi e dell'Onu è dato di cogliere segni dell'impatto provocato dall'azione delle strutture indipendenti di società civile.

In particolare in Italia, la guerra del Golfo ha avuto una forte ricaduta educativa nel mondo scolastico ed extrascolastico. Dal settembre 1990 al giugno 1991 le scuole, gli enti locali, i gruppi di volontariato hanno promosso una miriade di iniziative per discutere, con una specificità fino ad allora sconosciuta, sul tema della guerra, della pace e della legalità internazionale.

Il dibattito acceso da ong e gruppi di volontariato sulla legittimità formale, oltre che sul merito, dell'intervento bellico multinazionale ha avuto, tra i suoi risultati più rilevanti, quello di suscitare tra i parlamentari una più puntuale attenzione alla

forma di discriminazione razziale (1965), Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979), Convenzione contro la tortura (1984), Convenzione sui diritti dei bambini (1989), Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti (1992). Sul piano regionale abbiamo le Convenzioni europea (1950) e interamericana (1969) per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981).

²⁹ “Art. 20 – 1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge. 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge”.

Carta delle Nazioni Unite – in particolare alle disposizioni dei capitoli VI (soluzione pacifica delle controversie) e VII (uso della coercizione materiale per la risoluzione dei conflitti) – e alla Costituzione repubblicana per la parte relativa al ripudio della guerra e alle forme legittime di cooperazione internazionale. La mobilitazione dell'associazionismo si era data, per il breve periodo, un obiettivo preciso: smascherare quel tipo di mistificazione della Carta delle Nazioni Unite operata dal governo e amplificata dai mass media ufficiali, che consisteva nel far passare come operazione di "polizia internazionale" la "guerra" combattuta nel Golfo. La competenza, o comunque la buona volontà per così dire ermeneutica, che gli esponenti del pacifismo hanno dimostrato nell'elucidare, per esempio, la differenza che intercorre tra comando "multinazionale" e comando "sopranazionale" delle operazioni militari imputate all'Onu, tra compiti di polizia e compiti di guerra, ha contribuito a provocare la formazione di un gruppo "trasversale" di parlamentari per la pace. Ha altresì determinato la elaborazione di una dettagliata proposta di legge di iniziativa popolare "per l'attuazione del principio del ripudio della guerra sancito dall'art. 11 della Costituzione e dallo Statuto dell'Onu". Il Comitato promotore, al quale hanno aderito numerose personalità del mondo della politica e della cultura e una miriade di associazioni attive sul terreno della solidarietà e della pace, ha raccolto 62.315 firme.

Senza dubbio, l'impatto più importante della mobilitazione dell'associazionismo pacifista e del volontariato consiste proprio nell'aver posto in chiari termini di legittimità costituzionale la partecipazione dell'Italia all'esercizio delle funzioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza. Non è azzardato ipotizzare che, in avvenire, le nostre istituzioni saranno molto più caute sia nel cosa decidere sia nel come presentare all'opinione pubblica eventuali nuove forme di coinvolgimento dell'Italia in operazioni comportanti l'uso del militare al di là dei confini nazionali.

Deve ascriversi al clima di estesa mobilitazione politica e culturale dell'associazionismo durante la guerra del Golfo un'altra importante iniziativa di lungo periodo e di grandissima portata istituzionale. Mi riferisco alla proposta di inserire una norma relativa ai diritti umani e alla pace e alla promozione della relativa cultura negli statuti che i comuni e le province stavano allora elaborando in attuazione della legge 142 sulla riforma delle autonomie locali. La prima comunicazione al pubblico del testo proposto per questa norma fu fatta a Perugia il 21 marzo 1991 durante il convegno promosso dal Coordinamento degli enti locali denuclearizzati, che per l'occasione cambiò denominazione in "Coordinamento degli enti locali per la pace"³⁰. Questa iniziativa dell'associazionismo, corroborata dall'apporto scientifico anche di ambienti universitari, ha avuto un successo che è andato al di là di ogni più rosea aspettativa: la norma "pace-diritti umani" si ritrova oggi in migliaia di statuti comunali e provinciali. Nel solo Veneto, su 582 comuni, 406 l'hanno recepita nei rispettivi statuti³¹.

³⁰ Il testo della proposta è riportato nel mio saggio *La nuova identità politica del movimento per la pace*, cit., p. 103.

³¹ Presso il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova è stata condotta una ricerca puntuale al riguardo. Una prima presentazione dei risultati è sul Bollettino "Archivio Pace diritti umani", 1, 1994 (suppl. alla Rivista "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli").

L'impatto del ruolo politico dell'associazionismo sul sistema delle Nazioni Unite c'è stato e ce ne sono tracce e seguiti non ambigui. Richiamerò alcuni di questi, avvertendo che vanno considerati nella prospettiva di medio e lungo periodo. È la stessa prospettiva in cui vanno tracciandosi i solchi della legalità, della democrazia internazionale e della statualità sostenibile che ho evocati all'inizio di questo saggio. Come prima ricordato, durante la guerra del Golfo, il gruppo di volontari pacifisti italiani operanti, insieme ad altri contingenti nonviolenti, tra Amman e Bagdad e coordinati dal prof. Alberto L'Abate, erano riusciti a stabilire contatti sia col Segretariato generale delle Nazioni Unite (in particolare con l'ufficio del dott. Picco) sia con leaders politici quali Yasser Arafat sia con l'allora Presidente di turno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nell'intento di far convocare una sessione straordinaria della stessa Assemblea per trattare dei problemi umanitari connessi al conflitto in corso (non, evidentemente, per le questioni dell'uso della forza militare, di esclusiva competenza del Consiglio di sicurezza) e di fare arrivare a Kuwait City, sotto bandiera Onu, volontari del maggior numero possibile di ong³². È in questa fase della "crisi del Golfo" che tre associazioni italiane - l'Associazione per la pace, le Acli e l'Arci - inviano una loro delegazione a Bagdad per trattare direttamente con il governo irakeno la liberazione degli ostaggi italiani. Com'è noto, i risultati di questa missione di pace furono positivi: rientrarono in Italia insieme alla "people delegation" oltre 70 ostaggi.

Pochi giorni dopo, gli eventi bellici precipitarono e terminarono nel modo a tutti noto. Non è però azzardato collegare all'azione dei pacifisti, in particolare al loro martellante richiamo ai principi e alle norme della Carta delle Nazioni Unite, alcune prese di posizione - anche se col valore dello *ex post* ... - del Segretario generale Perez De Cuellar e di taluni suoi stretti collaboratori circa la dubbia legittimità formale e le strumentalizzazioni politiche, a fini di parte, delle spettacolari e cruenti operazioni militari nel Golfo.

Due sono i più importanti seguiti, con veste anche istituzionale, dovuti all'impatto politico della mobilitazione delle ong e del volontariato durante gli eventi del Golfo e che contribuiscono a segnare un punto di non ritorno sulla via del riconoscimento della pubblica utilità internazionale delle ong e, implicitamente, della loro soggettività politica. Il primo seguito riguarda la diretta chiamata in causa delle ong sul terreno delle competenze proprie del Consiglio di sicurezza, da parte del Segretario generale delle Nazioni Unite e dello stesso Consiglio di sicurezza. Nella sua Agenda per la pace, Boutros-Boutros Ghali assegna alle ong e più in generale alle strutture di volontariato un ruolo centrale nel capitolo dedicato alle operazioni di *peace building*, oltre che in quello dedicato al *peace keeping*³³. Come già accennato, il *peace building* riguarda le attività di costruzione delle infrastrutture democratiche e dei servizi sociali ed educativi, in particolare, nella delicatata fase che segue la cessazione di un conflitto guerreggiato.

³² Sulla missione dei Volontari di pace in Medio Oriente v. A. L'Abate, *Guerra del Golfo e intervento nonviolento*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990 (1991), pp. 133-140.

³³ Gli altri due tipi di operazioni di pace, tipologizzate e illustrate dal Segretario generale sono: *preventive diplomacy* e *peace making*.

Il secondo seguito attiene alla materia della giurisdizione internazionale. Nello Statuto del Tribunale internazionale per i crimini di guerra e contro l'umanità nella ex Jugoslavia³⁴, adottato dal Consiglio di sicurezza con Risoluzione 827 del 25 maggio 1993³⁵, alle ong viene espressamente riconosciuto un ruolo processuale. Recita in proposito l'art. 18 dello Statuto: "1. Il procuratore inizierà le indagini d'ufficio o sulla base di informazioni ottenute da qualunque fonte, in particolare da governi, organi delle Nazioni Unite, organizzazioni intergovernative e nongovernative".

È importante segnalare che il punto 5 della Risoluzione prima ricordata fa esplicito appello alla collaborazione delle ong: il Consiglio di sicurezza "prega urgentemente gli Stati e le organizzazioni governative e nongovernative di apportare al Tribunale internazionale dei contributi sotto forma di risorse finanziarie, di equipaggiamenti e di servizi compresa l'offerta di personale specializzato".

Segnalo anche che il riconoscimento del ruolo processuale delle ong *in re* penale internazionale ha avuto una immediata ricaduta formale nell'ordinamento interno italiano. L'art. 14 del decreto legge n. 544 del 18/12/1993, convertito nella legge n. 120 del 14/2/1994, dispone infatti che: "1. Lo Stato italiano favorisce la collaborazione delle organizzazioni nongovernative nazionali e internazionali con il Tribunale internazionale, in particolare con riferimento alla diffusione presso il pubblico degli scopi e delle attività del Tribunale medesimo e alla raccolta e trasmissione di informazioni ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, dello statuto. 2. Nella fase delle indagini preliminari nei procedimenti penali davanti all'autorità giudiziaria italiana relativi a fatti che sono ricompresi nella competenza del Tribunale internazionale, le organizzazioni indicate al comma 1 hanno facoltà di presentare memorie e indicare fonti ed elementi di prova".

Non è questa la sede per commentare la novità che rappresenta il riconoscimento del ruolo processuale, nella delicatissima materia penale, di soggetti collettivi quali le ong³⁶. Va invece sottolineata la sconvolgente innovazione che questo riconoscimento costituisce sul piano internazionale. La materia della pace e della sicurezza appartiene alla sfera più importante della *high politics*, esclusivisticamente trattata nei santuari della statalità. Il fatto che le ong siano ufficialmente interpellate e riconosciute

³⁴ Su questa nuova istituzione giurisdizionale di protezione dei diritti umani, v. i commenti di J.C. O'Brien, *The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia*, in "The American Journal of International Law", 4, 1993, pp. 639-659; M. Merle, *La sanction des atteintes aux droits humanitaires commises dans l'ex-Yougoslavie* e G. Di Marino, *Le Tribunal pénal international créé par la Résolution 808 du Conseil de Sécurité de l'ONU*, in "Transnational Associations", 2, 1994, pp. 119-120 e pp. 121-122.

³⁵ Soltanto tre mesi dopo che il Consiglio di sicurezza, con Risoluzione 808 del 22 febbraio 1993, aveva incaricato il Segretario generale di mettere a punto un progetto di Statuto.

³⁶ Giova conoscere anche che il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmato l'11 maggio 1994 e in fase di ratifica, riconosce alle ong un ruolo giurisdizionale e costituzionale. L'art. 34 recita: "La Corte può ricevere ricorsi presentati da qualsiasi persona, organizzazione non governativa o gruppo di individui che alleghino di essere vittima di una violazione, da parte di una delle Alte Parti Contraenti, dei diritti sanciti nella Convenzione o nei Protocolli". Con questo accordo giuridico è disposta, tra l'altro, la fusione della Commissione, della Corte e del Comitato dei ministri in un unico organismo denominato Corte europea dei diritti umani.

te proprio su questo terreno fornisce l'indicatore più probante del grado di rilievo politico raggiunto dall'associazionismo nel sistema delle relazioni internazionali. Non c'è dubbio che, nella crisi di governabilità interna e internazionale di cui tutti stiamo pagando i costi, faccia comodo ai governi e alle istituzioni delle Nazioni Unite coinvolgere le strutture solidariste di società civile. Però è anche vero che se, per assurdo, questo fosse l'unico motivo, esso costerebbe molto caro agli stati fosse solo in termini di immagine. Chiaramente, la leadership più preparata dell'associazionismo è consapevole dell'opportunità che le sopra citate carte ufficiali offrono loro per ulteriormente elevare il profilo politico del loro ruolo e per rendere ineludibile la loro domanda di passare dalla fase della ausiliarità a quella della co-decisionalità nel rapporto con le istituzioni di governo a tutti i livelli. Ne è prova il fatto che le ong si sono mobilitate perché il Tribunale penale internazionale *ad hoc* abbia le risorse necessarie per funzionare effettivamente.

4. Ong e ingerenza umanitaria

Dopo la guerra del Golfo si sono accesi numerosi altri conflitti guerreggiati in Europa, in Africa, in America Latina, in Asia. Di fronte all'esplosione di tanta violenza e alla prospettiva del suo estendersi esponenziale, la società civile organizzata ha moltiplicato e intensificato le sue azioni sul terreno, intraprendendo operazioni anche molto rischiose, a titolo di ingerenza umanitaria.

Nel settembre 1992 l'organizzazione nongovernativa Dutch Interchurch³⁷, struttura appartenente al movimento ecumenico mondiale, ha elaborato e adottato, nel corso del seminario internazionale sul tema "Il diritto all'assistenza umanitaria nelle situazioni di conflitto"³⁸, il "Protocollo sull'intervento umanitario a scopo di assistenza in situazioni di conflitto"³⁹. Si tratta di un documento puntuale e sistematico che attesta del crescente ruolo politico delle ong in materia.

Il Protocollo, fatto dalle e per le ong impegnate nelle aree di conflitto con programmi di assistenza, fa esplicito riferimento alla Risoluzione dell'Assemblea generale 46/182 del dicembre 1991 sul "Rafforzamento dell'assistenza delle Nazioni Unite all'emergenza umanitaria".

Nel capitolo dedicato alle norme internazionali che riconoscono i diritti delle vittime di violazioni dei diritti umani, si fa innanzitutto un richiamo molto puntuale

³⁷ Creata nel 1952 dalle Chiese protestanti tedesche e da sempre impegnata in operazioni internazionali di aiuto umanitario in Asia, Africa e America Latina.

³⁸ Il seminario si svolse a Renkum il 24 settembre 1992. Vi parteciparono esperti di organizzazioni nongovernative e intergovernative impegnate in operazioni umanitarie, professori di diritto internazionale e di comunicazione di massa, parlamentari e rappresentanti di governi provenienti da 12 paesi.

³⁹ Pubblicato in *The right to humanitarian assistance in conflict situations*, Report of the international seminar, Dutch Interchurch Aid, Utrecht, 1993 (2a ed.). Il Protocollo si compone di otto capitoli: I. Le vittime; II. Vittime di violazioni dei diritti umani; III. Principali diritti delle vittime; IV. I principi di sovranità e non-intervento; V. Azioni di emergenza; VI. Principi guida per le ong; VII. Condizioni per l'assistenza umanitaria che comporta l'impiego di forze armate; VIII. L'uso del Protocollo.

alle convenzioni giuridiche, ovvero alle fonti del diritto internazionale dei diritti umani che ho elencato alla nota 28.

Tra i diritti di cui si chiede il rispetto per le persone e i popoli che vivono in un contesto politico e sociale di violenza strutturale, vengono espressamente citati: il diritto alla vita; il diritto a non subire detenzioni arbitrarie, schiavitù e tortura; i diritti economici e sociali, in particolare i diritti fondamentali al cibo, alla casa, alle cure mediche, al lavoro; i diritti dei bambini, delle donne e delle madri, delle minoranze; il diritto allo sviluppo umano.

Nel Protocollo viene altresì richiamato il diritto internazionale umanitario così come codificato nelle Convenzioni di Ginevra e nei Protocolli aggiuntivi, con particolare riguardo alla protezione dei civili nei conflitti armati sia internazionali sia nazionali. Ancora, si richiamano i diritti dei rifugiati (Convenzione internazionale relativa allo status di rifugiato) e quei (pochi, ma essenziali) diritti dei popoli che risultano finora internazionalmente riconosciuti: allo sviluppo, all'autodeterminazione, all'esistenza, alla "sovranità" sulle risorse naturali.

Anche in questo documento, come negli altri prima esaminati, le strutture indipendenti di società civile dimostrano di possedere uno spiccato senso della legittimità giuridica: nel chiedere agli stati di soddisfare i bisogni vitali delle persone e delle comunità umane, esse non fanno riferimento a questa o a quella ideologia, ma allo *jus positum* scritto che gli stati hanno prodotto e che limita la loro sovranità⁴⁰.

Col suo documento, l'associazione Dutch Interchurch oltre a chiedere il rispetto dei diritti già formalmente riconosciuti dalla legge internazionale, elucida anche nuovi principi e nuovi diritti di coloro che sono vittime di estese e flagranti violazioni dei diritti umani. Tra questi, il diritto ad essere ascoltate, cioè ad esprimere i loro bisogni e le loro opinioni sia direttamente sia attraverso degli avvocati; il diritto ad essere protette mediante gli strumenti di garanzia creati in virtù delle convenzioni internazionali; il diritto all'assistenza sia materiale sia spirituale. Nel documento si ricorda opportunamente che tali diritti, pur non essendo ancora stati esplicitamente riconosciuti all'interno di norme giuridicamente vincolanti, sono tuttavia enunciati sotto forma di principi di diritto internazionale e, in quanto tali, devono essere rispettati dagli stati. In questo contesto viene richiamato l'obbligo della comunità internazionale di intervenire quando i governi non rispettano i diritti umani fondamentali⁴¹.

⁴⁰ A questo riguardo, Bonanate afferma: "Non sarebbe difficile, del resto, dimostrare che, almeno in termini giuridici, la libertà degli stati, astrattamente illimitata, si sia andata progressivamente riducendo grazie all'irrobustimento del *corpus* giuridico internazionale che gli stati hanno collettivamente prodotto. L'applicazione più esemplare di tutto ciò è offerta dal diritto internazionale dei diritti dell'uomo, che (superando lo stesso limite della clausola *rebus sic stantibus*) ha dato vita ad un sistema per così dire *perpetuo*, poiché le norme (ormai tantissime) che lo compongono non possono essere sconfessate - in teoria, almeno, se non in pratica", v. *I doveri degli stati*, cit., p. 4 ss.

⁴¹ Giova ricordare che il principio dell'ingerenza pacifica negli affari interni degli stati che viola i diritti umani è stato di recente proclamato o ribadito in numerosi atti di organismi internazionali: dal Consiglio di sicurezza (Risoluzioni 688 del 5 aprile 1991 (*in re* Kurdi) e 723 del 23 gennaio 1992, 746 del 21 febbraio 1992, 751 del 24 aprile 1992, 767 del 27 luglio 1992 (*in re* Somalia) all'Assemblea generale (Risoluzione 46/182 del dicembre 1991 "Rafforzamento dell'assistenza delle Nazioni Unite all'emergenza umanitaria"), dal Parlamento europeo (Risoluzione A3-221/91 "sui diritti dell'uomo nel mondo e sulla politica comunitaria dei diritti umani") alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Documento

Nella parte del Protocollo che fa riferimento agli organismi deputati a proteggere i diritti umani si precisa che l'intervento umanitario deve essere svolto o direttamente dalle Nazioni Unite o da organizzazioni regionali sotto l'autorità dell'Onu: questo per evitare che singoli stati o gruppi di stati decidano autonomamente di realizzare forme di intervento umanitario che assomigliano più a una guerra che a un'azione di pace e di solidarietà internazionale e che rispondono al principio, tutto statalistico, della tutela degli interessi nazionali.

Tra gli obiettivi che le ong considerano prioritari è il potenziamento dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, sotto la cui protezione si trovano oggi oltre 17 milioni di rifugiati sparsi in ogni parte del mondo, e dell'Unicef. È appena il caso di ricordare che queste due strutture internazionali per compiere il loro lavoro sono costrette a raccogliere fondi in seno alle società civili dei paesi del Nord, in quanto i finanziamenti governativi sono del tutto insufficienti a fronteggiare l'estensione e la gravità del fenomeno.

Nel Protocollo, un ruolo crescente nella protezione dei diritti umani delle persone rifugiate o sfollate o che vivono in condizioni disumane e degradanti viene assegnato alle stesse ong. Per l'azione umanitaria diretta delle ong, vengono indicati quattro criteri orientativi: a) informare e educare il pubblico nel proprio paese d'origine; b) fare un appropriato uso della loro *expertise* nelle situazioni di aiuto e assistenza, al fine di favorire le capacità endogene di sviluppo e di evitare il riprodursi di situazioni di bisogno; c) instaurare relazioni con i rappresentanti genuini dei gruppi e delle organizzazioni locali di società civile e coinvolgerli pariteticamente nella realizzazione dei programmi di assistenza; d) svolgere attività di monitoraggio, con metodi imparziali, sugli effetti dell'assistenza e verificare se i modi in cui essa viene realizzata è compatibile con gli standards internazionali del diritto dei diritti umani e del diritto umanitario.

Nel Protocollo viene delineata una triplice articolazione operativa: quella *umanitaria* (raccolta nel paese di origine, trasporto con mezzi propri e distribuzione nelle zone di conflitto di aiuti alimentari; assistenza ai soggetti più deboli della popolazione: anziani, malati, bambini, donne); quella *educativa-informativa* (attivazione di corsi di formazione alla pace, ai diritti umani e alla democrazia in collaborazione con il mondo scolastico locale; diffusione a livello popolare delle leggi internazionali sui diritti umani e delle strutture di garanzia; promozione del dialogo interetnico, interculturale e interreligioso; ripristino delle strutture di comunicazione già esistenti e creazione di reti di informazione alternativa all'informazione belligera); quella *politica* (coordinamento con le organizzazioni intergovernative, i governi, le istituzioni locali, i comandi militari, altre ong che operano sul posto; attività di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani; potenziamento della partecipazione delle associazioni locali alle attività pubbliche; controllo del processo di disarmo delle forze belligeranti).

Per quanto riguarda la realizzazione di coerenti politiche per i diritti umani, le

conclusivo della riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della Cscce (settembre 1991). Non va peraltro dimenticato che la stessa Carta delle Nazioni Unite all'art. 2, co. 7, prevede una eccezione al principio di non ingerenza negli affari interni degli stati quando afferma che "questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del cap. VII".

ong si rivolgono soprattutto alle Nazioni Unite affinché aumentino la loro presenza nelle situazioni di conflitto per favorire un accordo di pace tra le parti, garantire la distribuzione degli aiuti internazionali, avviare la fase di ricostruzione economica e sociale del paese, avviare programmi di educazione ai diritti umani e alla democrazia, promuovere la partecipazione democratica nelle istituzioni pubbliche e lo sviluppo dell'associazionismo di base.

L'istanza della democratizzazione delle istituzioni internazionali di matrice intergovernativa è trasversale a tutto il Protocollo.

La riflessione delle ong sull'ingerenza umanitaria ha fatto un ulteriore, significativo passo in avanti nel corso della Conferenza europea "Conflitti, sviluppo e interventi militari: ruolo, posizione e esperienze delle ong", promossa dal Comité de Liaison delle oltre 600 ong per lo sviluppo accreditate presso l'Unione europea e attive nella implementazione della Convenzione di Lomé⁴².

In questa occasione, la riflessione si è articolata sulla base di documenti elaborati da organizzazioni nongovernative che da diverso tempo sono impegnate nel campo degli aiuti di emergenza⁴³ oltre che di documenti di istituzioni intergovernative. Questo modo di procedere ha consentito ai rappresentanti delle ong di elucidare ulteriormente il concetto e la pratica dell'ingerenza umanitaria e di mettere a punto quello che è stato definito l'"approccio ong" in materia.

I risultati della Conferenza possono essere riassunti nei punti che riporterò qui di seguito, attingendo ai Rapporti conclusivi dei gruppi di lavoro.

a) È opportuno sostituire il termine "ingerenza umanitaria" con quello di "intervento internazionale".

b) Col termine "intervento internazionale" devono intendersi "le operazioni attraverso le quali si manifesta l'autorità della comunità internazionale intesa a garantire i valori supremi del proprio ordinamento: diritti umani (economici, sociali, culturali, civili e politici; della persona, dei popoli, delle minoranze); pace e sicurezza; sviluppo umano sostenibile".

c) L'intervento internazionale si giustifica soltanto in situazioni di emergenza, deve quindi essere eccezionale e temporaneo, e non deve in nessun caso sottrarre i fondi messi a disposizione dagli stati e dalle organizzazioni intergovernative per la cooperazione allo sviluppo.

d) Le forme legittime dell'intervento internazionale sono due: l'intervento di polizia internazionale, che si realizza con l'uso del militare, e l'intervento civile inter-

⁴² La Conferenza si è svolta a Bruxelles, nella sede della Commissione dell'Unione europea, l'8 e il 9 aprile 1994. Gli atti, contenenti le relazioni e i rapporti dei gruppi di lavoro, sono in corso di stampa. Per una analisi dell'evoluzione del ruolo delle ong europee impegnate nella realizzazione della Convenzione di Lomé, v. G. Dumon, *La politique européenne de développement vue per les ONG*, in "Transnational Associations", 1, 1994, pp. 42-45; G. de Crombrughe, F. Douxchamps, N. Stampa, *EC-NGO Cooperation (Part I)*, in "Transnational Associations", 1, 1994, pp. 46-55; Idem, *EC-NGO Cooperation (Part II)*, in "Transnational Associations", 2, 1994, pp. 97-118.

⁴³ I più significativi sono i seguenti: "The Right to Humanitarian Assistance in Conflict Situations", a cura del Dutch Interchurch (1993); "Preventive Diplomacy", a cura di International Alert (1993); "The United Nations and Humanitarian Assistance", a cura di Save the Children (1993); "Diplomatie de terrain: une nouvelle initiative", di R. Moreels, Médecins Sans Frontières-Belgique (1993).

nazionale, che prevede esclusivamente l'impiego di personale civile sia delle istituzioni governative sia di quelle nongovernative.

e) L'intervento di polizia internazionale prevede l'impiego di soggetti e strumenti militari ed è realizzato sotto l'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite e nel rispetto dei fini e dei principi della Carta, in particolare del principio del divieto dell'uso della forza per la soluzione delle controversie internazionali. Il personale militare impiegato deve avere un addestramento specifico e comunque diverso da quello tradizionalmente previsto dalle strutture militari in quanto funzionale ad operazioni di guerra. Anche l'intervento di polizia internazionale si propone obiettivi "umanitari", mai di guerra, quali: proteggere popolazioni in pericolo, neutralizzare singole persone e bande criminali, aprire e garantire "corridoi umanitari" per farvi transitare viveri e medicinali.

f) L'intervento civile internazionale che, come il precedente, costituisce "esercizio di autorità della Comunità internazionale", si legittima in virtù del diritto internazionale dei diritti umani, che stabilisce il diritto-dovere delle istituzioni governative e nongovernative di promuovere e proteggere i diritti delle persone e dei popoli ovunque nel mondo. Esso deve avvenire sotto l'egida delle Nazioni Unite. Anche questo tipo di intervento prescinde dal consenso dello stato interessato e consiste in "operazioni di rifornimento di beni e di servizi di prima necessità (viveri, medicinali, vestiario, servizi di base) a popolazioni la cui esistenza è messa in pericolo da guerre o da calamità naturali". Il personale civile deve essere adeguatamente addestrato a svolgere interventi sul campo di natura tecnica ma anche educativa e informativa. Nei programmi formativi un capitolo importante deve essere dedicato allo studio del diritto e degli organi di garanzia internazionali in materia di diritti umani, del sistema delle Nazioni Unite, delle politiche per lo sviluppo umano.

g) Qualora si verificasse l'intervento contestuale di soggetti sia militari sia civili, è necessario assicurare forme adeguate di coordinamento nel pieno rispetto delle rispettive sfere di autonomia.

È questo il caso della ex Jugoslavia, dove coesistono una operazione di *peace-keeping*, con l'impiego sul territorio di personale militare, di polizia e civile sotto il comando sopranazionale delle Nazioni Unite, e una operazione di società civile condotta attraverso una fitta rete di ong e gruppi di volontariato. Nella Bosnia, le ong sono riuscite a realizzare con successo anche azioni nonviolente di vera e propria interposizione fra le parti armate. Nelle pagine che seguono prenderò in esame l'esperienza più significativa appunto di interposizione nonviolenta in Bosnia, quella del movimento "Beati i costruttori di pace".

5. Ong e guerra nella ex Jugoslavia

Una iniziativa che è divenuta emblematica sia per l'originalità sia per la determinazione e il coraggio con cui è stata realizzata sia per le ricadute è quella dei "Beati i costruttori di pace", intitolata "A Sarajevo nella Giornata internazionale dei diritti umani 1992". Il 10 dicembre 1992, 500 pacifisti, per la maggior parte italiani, hanno voluto essere a Sarajevo soprattutto per dire alle parti in causa e all'opinione pubblica

mondiale che la costruzione di un processo di pace non è più una prerogativa esclusiva dei governi e delle diplomazie, ma è un diritto che appartiene ad ogni essere umano. I "costruttori di pace" hanno inteso svolgere, in nome dei diritti delle persone e dei popoli, un'azione di diplomazia popolare. Senza alcuna mediazione dei governi, hanno avviato colloqui con i più importanti rappresentanti delle istituzioni civili, religiose e militari presenti in Bosnia, nonché con le più alte cariche della Repubblica italiana e degli altri paesi confinanti con la ex Jugoslavia, dell'Onu e delle sue Agenzie specializzate. Per un giorno sono riusciti a fare quello che gli stati e le organizzazioni internazionali non erano riusciti a fare in quasi due anni di trattative e di presenza militare sul posto: rompere l'assedio militare alla città martire di Sarajevo⁴⁴.

Nel corso della missione, i pacifisti italiani hanno avuto modo di discutere con le autorità e i gruppi locali un progetto politico elaborato sulla base dei principi e delle norme del diritto internazionale dei diritti umani e nello spirito di quanto enunciato nell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale ed internazionale nel quale tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati".

In questo documento politico⁴⁵, i Beati i costruttori di pace richiamano il principio secondo cui le persone e i popoli sono soggetti originari di sovranità non soltanto all'interno degli stati, ma anche nel sistema dei rapporti internazionali, e ribadiscono la priorità dei diritti umani sui diritti degli stati e quindi la legittimazione delle istituzioni di società civile ad esercitare il diritto-dovere di ingerenza pacifica negli affari interni degli stati che violano i diritti umani.

Nel documento, ampio spazio è dedicato al diritto all'autodeterminazione dei popoli, diritto che viene interpretato all'interno del quadro normativo generale di tutti i diritti umani e in base al principio della loro interdipendenza e indivisibilità: dove è violato il diritto all'autodeterminazione sono violati tutti gli altri diritti sia delle persone sia dei popoli sia delle minoranze. Il tema dell'autodeterminazione e le proposte dell'associazionismo per una implementazione pacifica di questo diritto saranno riprese e approfondite nelle pagine successive.

Per quanto riguarda le strutture di garanzia dei diritti umani, il documento dei Beati si sofferma in particolare sulla necessità di dare vita, nel quadro di una strategia per un "nuovo ordine internazionale democratico", al sistema di sicurezza internazionale previsto dalle norme del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e che gli stati, fino ad oggi, non hanno voluto realizzare.

Tra le proposte al riguardo si segnalano quelle per la democratizzazione delle istituzioni intergovernative, a partire dall'Onu, e per la creazione di nuove istituzioni governative e parlamentari nel sistema delle relazioni paneuropee.

Indipendentemente dal conseguimento dell'obiettivo della fine della guerra, che rimane un miraggio per la stessa potente diplomazia degli stati, l'alto rilievo politi-

⁴⁴ Le testimonianze e i documenti relativi alla missione sono raccolti nel volume, a cura dei Beati i costruttori di pace, *Passo ... Passo ... Anch'io a Sarajevo*, Padova, Ed. Messaggero, 1993. V. anche P. De Stefani e Matteo Mascia, *Percorsi di pace nel villaggio planetario*, Verona, Bertani editore, 1994.

⁴⁵ Pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992 (1993), pp. 167-171.

co dell'iniziativa dei Beati i costruttori di pace discende, oltre che dalla intrinseca natura dell'"obiettivo", anche dal fatto di aver avuto rapporti diretti con i rappresentanti ai massimi livelli di tutte le parti in conflitto e dal fatto che questi ultimi hanno accettato di discutere in varie occasioni il documento politico preparato dai Beati.

Essi hanno dimostrato di possedere la capacità di comunicare con le parti in conflitto, mobilitare l'opinione pubblica italiana e internazionale sui valori universali della pace, della giustizia, della solidarietà e della nonviolenza, suggerire soluzioni politiche: sia sul posto sia, soprattutto, sul piano della politica internazionale.

Tra le ricadute che l'azione dei 500 pacifisti a Sarajevo e la presenza continuativa sul posto di volontari hanno provocato o contribuito a provocare, si segnalano: l'avvio di un dialogo tra i volontari delle ong e i Caschi Blu dell'Unprofor, che ha consentito una maggiore comprensione dei rispettivi ruoli di pace; la creazione di un tavolo permanente di confronto e coordinamento tra governo italiano (Ministeri degli Affari esteri e degli Affari sociali) e associazioni di volontariato; l'avvio di un coordinamento tra Alto Commissariato dei Rifugiati delle Nazioni Unite e Consorzio Internazionale di Solidarietà⁴⁶ per la distribuzione degli aiuti raccolti dalle associazioni di volontariato⁴⁷; il consolidamento di rapporti di collaborazione con le strutture di società civile e religiose locali attive per rafforzare il processo di pace ed evitare una nuova esplosione del conflitto.

La stessa creazione del Tribunale internazionale per i crimini di guerra e contro l'umanità commessi nella ex Jugoslavia si deve, come già ricordato, anche all'azione delle ong. Le loro circostanziate denunce di violazioni estese e flagranti dei diritti umani raccolte attraverso azioni di monitoraggio con la collaborazione delle vittime e diffuse dai grandi mezzi di comunicazione di massa, insieme con la esplicita domanda di giustizia penale internazionale, hanno direttamente influito sulle decisioni del Consiglio di sicurezza.

6. Il ruolo delle ong per la promozione e la protezione dei diritti umani

Le ong, insieme alle organizzazioni intergovernative, sono all'origine del processo di internazionalizzazione dei diritti umani. Com'è noto, questo processo si arti-

⁴⁶ Creato nel maggio del 1993 per iniziativa dell'associazionismo italiano, al fine di coordinare quanti - gruppi e comitati spontanei, associazioni, organizzazioni sindacali, scuole, enti locali, chiese - sono attivi nella promozione di progetti di solidarietà con la popolazione della ex Jugoslavia. Tra gli obiettivi principali, quello di proporsi come punto di riferimento unico nei rapporti con le agenzie umanitarie internazionali e quello di assicurare l'efficacia degli interventi umanitari. Il Consorzio, fin dalla sua nascita, ha avviato un rapporto di collaborazione con il governo italiano che, per un breve periodo, si era tradotto nella istituzione di un "tavolo di coordinamento". Secondo quanto denunciato dallo stesso Consorzio, il nostro governo non soltanto non ha rispettato gli impegni che si era assunto, ma non si è nemmeno preoccupato di valorizzare la grande risorsa di sviluppo civile e democratico qual è il volontariato italiano.

⁴⁷ Sul rapporto di collaborazione tra Alto Commissariato dei Rifugiati (HCR) e ong v. *Partenariat entre le HCR et les ONG* (Documento di riferimento circa le relazioni tra lo HCR e le ong: risultati delle consultazioni mondiali congiunte del 1991, a cura dello HCR, febbraio 1992, Ginevra), in "Transnational Associations", 2, 1993, pp. 86-91.

cola in tre parti o momenti fra loro contestuali: a) il riconoscimento dei diritti delle persone e dei popoli all'interno di convenzioni giuridiche internazionali; b) il funzionamento delle strutture internazionali di garanzia; c) la realizzazione di politiche internazionali sia per la posizione di principi e norme giuridiche sia per l'allestimento di apparati permanenti di garanzia⁴⁸.

Quella dei diritti umani è un'area di operatività che si estende a livello planetario e che richiede alle ong di possedere allo stesso tempo una cultura assiologica (cioè fortemente intrisa di valori e di idealità), una cultura giuridica (ancorata al diritto internazionale dei diritti umani), una cultura internazionalistica (che valorizza l'organizzazione internazionale) e una cultura pratica (nel senso di agire direttamente sul campo, in prima persona, per svolgere azioni di monitoraggio e di denuncia). È anche l'area di operatività dove più elevato è il tasso di conflittualità tra l'organizzazione nongovernativa e l'istituzione "stato". I rapporti annuali di Amnesty International ne costituiscono l'indicatore più significativo.

L'azione delle ong per i diritti umani si svolge dunque a due livelli: in quello dell'organizzazione intergovernativa – un livello sempre più complesso e differenziato – e in quello interno agli stati. In altre parole, "dal quartiere all'Onu".

Le ong, grazie agli importanti "interstizi"⁴⁹ aperti dai regimi di status consultivo e dal diritto internazionale dei diritti umani che, è bene ricordarlo, riconosce soggettività internazionale giuridica, oltre che politica, ai singoli individui e ai gruppi, partecipano assiduamente e in numero crescente alle riunioni di tutti gli organi delle Nazioni Unite per i diritti umani: dalla Commissione dei diritti dell'uomo alla Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze, dai numerosi Gruppi di lavoro creati *ad hoc* ai Comitati istituiti in virtù delle convenzioni internazionali sui diritti umani. La partecipazione delle ong si estende anche a tutto il sistema delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite (Unesco, Ois, Oms, Fao, ecc.) e alle istituzioni regionali-continentali quali il Consiglio d'Europa, la Csce, il Parlamento europeo, l'Organizzazione per l'Unità Africana, l'Organizzazione degli Stati Americani.

Il ruolo delle ong e dei movimenti di base è sempre meno "generalist" e sempre più specializzato nel fornire *expertise* per la elaborazione delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Per esempio, per quanto riguarda le convenzioni internazionali contro la tortura e sui diritti dei bambini, adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite rispettivamente nel 1984 e nel 1989, il contributo di Amnesty Internazionale e di numerose altre associazioni⁵⁰ in tutte le fasi di progettazione e suc-

⁴⁸ Sull'argomento v. A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, cit., p. 299 ss.

⁴⁹ Di "strategia interstiziale" per la trasformazione democratica del sistema delle relazioni interstatali, parla diffusamente A. Papisca nel suo libro *Democrazia internazionale, via di pace*, cit.

⁵⁰ Associazione internazionale di diritto penale, Associazione internazionale contro la tortura, Commissione internazionale dei giuristi, Associazione internazionale per la scuola strumento di pace, Movimento internazionale AD-Quarto mondo, Servizio sociale internazionale, Unione interparlamentare.

cessivamente in sede di applicazione si è rivelato indispensabile in termini di competenza oltre che di spinta politica⁵¹.

Occorre inoltre sottolineare l'importanza del ruolo delle organizzazioni di società civile nel raccogliere capillarmente e dar voce alle denunce di singole persone, gruppi etnici, minoranze, popolazioni autoctone vittime di violazioni di diritti umani in qualsiasi parte del mondo⁵² e nel promuovere l'educazione ai diritti umani e alla democrazia nelle strutture scolastiche ed extrascolastiche.

Più di recente, le ong hanno dimostrato di volere proteggere e potenziare i Comitati delle Nazioni Unite preposti a sorvegliare l'applicazione delle convenzioni internazionali da parte dei singoli stati attraverso l'esame dei rapporti periodici che gli stessi stati hanno l'obbligo di presentare⁵³. In particolare, le ong forniscono ai Comitati informazioni dettagliate relative alle violazioni dei diritti umani e presentano anche osservazioni scritte sui rapporti periodici degli stati. In altre parole, le ong sono diventate gli *amici curiae* degli organismi internazionali per i diritti umani: uno status acquisito, questo, di tutto rilievo.

Le ong vengono sempre più frequentemente menzionate nei documenti del Consiglio di sicurezza, dell'Assemblea generale e degli altri organi delle Nazioni Unite come soggetti, insieme ai governi e alle agenzie intergovernative, ai quali l'Onu si rivolge per dare applicazione alle sue raccomandazioni e decisioni.

La cultura delle ong che operano nel sistema della politica internazionale si caratterizza anche per l'effetto "rete", nel senso cioè di indurre la creazione di sempre più numerosi e qualificati *networks*⁵⁴: una nuova, importante risorsa di potere per gli *human rights defenders*.

Illustrerò ora tre documenti particolarmente significativi dell'azione delle ong in questo campo: la Dichiarazione sui diritti umani delle ong riunite a Bangkok; il documento conclusivo del Foro mondiale delle ong sui diritti umani di Vienna; l'appello per la democratizzazione dell'Onu proposto da un cartello di ong italiane.

⁵¹ Sull'azione delle ong nel campo della codificazione del diritto internazionale dei diritti umani v. il commento del Segretario generale della Commissione Internazionale dei Giuristi, N. MacDermot, *The role of NGOs in human rights standard-setting*, in "Transnational Associations", 4, 1992, pp. 182-185. Per una ricostruzione storica del ruolo delle ong nella promozione e tutela dei diritti umani, v. C.M. Eya Nchama, *The role of the non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights*, in "Transnational Associations", 4, 1992, pp. 186-201.

⁵² Oltre ai rapporti annuali di Amnesty International, v. anche i rapporti sui singoli paesi o su specifici diritti che la stessa organizzazione pubblica periodicamente. Tra gli altri, v. *Bosnia-Herzegovina: Gross abuses of basic human rights. Rape and sexual abuse by armed forces*, London, Amnesty International Publications, 1992 (tr. it. *Bosnia. Rapporto sulle violazioni dei diritti umani*, Torino, Edizioni Sonda, 1993). Sul diritto alla libertà di stampa e di informazione, v. i Rapporti annuali dell'associazione internazionale Reporters Sans Frontieres.

⁵³ Ricordo il Comitato per i diritti umani (civili e politici), il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, il Comitato contro la discriminazione razziale, il Comitato contro la discriminazione nei confronti delle donne, il Comitato contro la tortura, il Comitato per i diritti dei bambini.

⁵⁴ Tra gli altri: Human Rights Internet, Association for Progressive Communication, PeaceNet, EcoNet, ConflictNet, African NGOs Environment Network, African Development Information Network, European Network Information Children.

7. Dichiarazione sui diritti umani delle ong riunite a Bangkok

In preparazione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, svoltasi a Vienna dal 15 al 24 giugno 1993, le ong hanno promosso una serie di conferenze regionali. Di particolare significato è quella delle ong per l'Asia e il Pacifico, che ha avuto luogo a Bangkok dal 24 al 28 marzo 1993, con la partecipazione di 240 rappresentanti di 110 organizzazioni nongovernative impegnate nel campo della promozione dei diritti umani e della democrazia, dei diritti delle donne, dei bambini, dei lavoratori, delle popolazioni autoctone, del diritto allo sviluppo. Al termine della riunione le ong hanno adottato la "Dichiarazione sui diritti umani delle ong riunite a Bangkok"⁵⁵, che è stata successivamente presentata alla riunione intergovernativa regionale per l'Asia svoltasi a Bangkok dal 29 marzo al 2 aprile 1993 e alla Conferenza mondiale di Vienna.

La Dichiarazione delle ong si apre richiamando due principi cardine del diritto internazionale dei diritti umani: quello dell'universalità e quello dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani (civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali, collettivi). Sul tema dell'universalità le ong asiatiche affermano, tra l'altro: "Noi possiamo arricchirci al contatto di culture diverse in una prospettiva pluralista e raccogliere insegnamenti dell'umanità di queste culture per approfondire il rispetto dei diritti umani. Una nuova concezione dell'universalità che inglobi la ricchezza e la saggezza delle culture dei paesi dell'Asia e del Pacifico sta facendosi strada. Le norme universali relative ai diritti umani trovano le loro fonti in numerose culture. Noi affermiamo l'universalità fondamentale dei diritti umani, universalità che implica la protezione dell'intera umanità"⁵⁶.

È interessante far notare come le ong asiatiche mettano in evidenza il legame esistente tra universalità, protezione dei diritti umani e ingerenza negli affari interni degli stati che violano i diritti umani, quando affermano: "Poiché i diritti umani sono oggetto di preoccupazione universale e hanno carattere universale, la loro difesa non deve essere considerata come un attentato al principio della sovranità nazionale"⁵⁷.

Nella parte del documento contenente raccomandazioni specifiche, figura l'esplicita richiesta ai governi di rispettare le convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani.

All'Onu le ong asiatiche chiedono di accelerare l'adozione da parte dell'Assemblea generale del Progetto di Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani universalmente riconosciuti, già adottato dall'apposito Gruppo di lavoro; di adottare una convenzione internazionale sul diritto allo sviluppo, che recepisca i principi enunciati nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986; di intraprendere un'analisi, tenendo conto dei problemi propri delle donne, di tutte le convenzioni sui

⁵⁵ Documento dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/CONF.157/PC/83 del 19 aprile 1993.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 6.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 8.

diritti umani al fine di eliminare i principi fondati sul sesso; di considerare gli stupri, le migrazioni forzate e le distruzioni delle abitazioni quali crimini contro l'umanità e di riconoscere il diritto di non subire sfruttamento sessuale, incesto, tratta e prostituzione.

La Dichiarazione finale di Bangkok contiene un elenco molto dettagliato di cose da realizzare per rendere più tempestivi ed efficaci i meccanismi di protezione dei diritti umani: dotare il Rapporteur speciale "sui diritti umani e gli stati di eccezione" dei poteri necessari per controllare più efficacemente le deroghe ai diritti umani applicate dai governi in caso di pericolo pubblico eccezionale; potenziare le funzioni degli organi creati in virtù di convenzioni internazionali prevedendo, tra l'altro, che anche le ong possano presentare agli appositi Comitati delle Nazioni Unite rapporti sullo stato dei diritti umani all'interno dei singoli paesi; dare maggiore pubblicità ai dibattiti delle sessioni degli stessi Comitati; ampliare i poteri di inchiesta dei Rapporteurs sui diritti umani istituiti per singoli paesi, dei Rapporteurs sui grandi temi e dei Gruppi di lavoro esistenti; migliorare le procedure e i meccanismi d'emergenza attraverso la creazione di un "meccanismo d'allerta precoce" che permetta all'Onu di reagire più efficacemente prima che una situazione degeneri in crisi, un maggiore utilizzo dei rappresentanti speciali del Segretario generale, un ampliamento dei poteri del Segretario generale aggiunto per i diritti umani.

Altrettanto specifiche e numerose sono le proposte che riguardano la creazione di nuove strutture di protezione dei diritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite. In particolare, le ong chiedono all'Onu di creare: un Ufficio speciale delle Nazioni Unite incaricato di studiare la questione dell'autodeterminazione; un gruppo di lavoro all'interno della Commissione sulla condizione della donna con il compito di elaborare un protocollo facoltativo alla convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne che preveda la procedura delle "comunicazioni individuali" nel quadro delle competenze dell'omologo Comitato, in analogia con il Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici; l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani; una commissione delle Nazioni Unite sulle popolazioni autoctone; una Corte internazionale dei diritti umani con competenza obbligatoria per tutti i casi di violazione dei diritti umani; una Corte penale internazionale permanente con il compito di giudicare sui crimini di guerra e i crimini contro la pace e contro l'umanità, compresi gli abusi sessuali; un tribunale sui crimini di guerra in Asia. Chiedono altresì di applicare sanzioni contro quei governi che si rendono responsabili di violazioni flagranti dei diritti umani.

Bene articolate sono anche le proposte di programmi politici che l'Onu dovrebbe realizzare nel corso dei prossimi anni. Tra le altre, si segnalano quelle che attengono ai seguenti campi: educazione (per es.: proclamare un decennio di mobilitazione popolare per l'educazione e la formazione ai diritti umani; mettere in opera dei meccanismi che permettano di valutare e aggiornare i programmi di educazione e di formazione ai diritti umani; creare un fondo internazionale per le attività di educazione e di formazione ai diritti umani per gli stati e le ong); popolazioni autoctone (inserire i diritti delle popolazioni autoctone nell'ordine del giorno ufficiale della Commissione dei diritti dell'uomo); diritti dei lavoratori (rafforzare le politiche dell'Oil); diritti delle donne (elaborare un programma di sensibilizzazione ai problemi specifici delle donne per tutti i servizi consultivi dell'Onu in materia di diritti umani); diritti

dei bambini; diritti dei rifugiati e dei profughi; sviluppo sostenibile; promozione della democrazia.

Ai governi asiatici le ong chiedono di realizzare politiche di smilitarizzazione del territorio, in particolare di adottare misure per fare immediatamente cessare la produzione e la vendita di armi di distruzione di massa e di armi nucleari, smantellare tutte le armi di distruzione di massa esistenti, fare cessare l'addestramento al combattimento contro il loro proprio popolo di agenti della difesa nazionale, di militari e di personale di sicurezza dei paesi dell'Asia e del Pacifico attraverso i paesi occidentali, sciogliere tutte le forze paramilitari, garantire il diritto di tutti i cittadini all'obiezione di coscienza.

La Dichiarazione di Bangkok dedica infine una attenzione particolare allo sviluppo della democrazia all'interno del sistema delle Nazioni Unite. La società civile asiatica transnazionale sembra infatti essere consapevole delle ricadute che tale processo non può non provocare sui sistemi politici nazionali con regimi dittatoriali. Si assume che una qualificata e capillare partecipazione popolare in tutti gli organismi delle Nazioni Unite sia idonea a rendere più efficace e tempestiva l'azione della comunità internazionale nei confronti dei regimi responsabili di violazioni estese e flagranti dei diritti umani, di crimini di guerra e contro l'umanità. Dunque, la democrazia internazionale come variabile indipendente nei processi di democratizzazione dei sistemi politici nazionali e non viceversa.

Le ong asiatiche chiedono la democratizzazione del Consiglio di sicurezza attraverso l'abolizione del potere di veto e dello status di membro permanente e il conferimento di poteri supplementari all'Assemblea generale; inoltre chiedono di non eleggere nel Consiglio di sicurezza quegli stati che si siano resi responsabili di crimini di guerra e contro l'umanità. Per l'insieme delle strutture e delle attività dell'Onu le ong si fanno portatrici di una più ampia domanda di partecipazione dei gruppi sociali, delle organizzazioni nongovernative, delle popolazioni autoctone. In particolare, chiedono: l'ampliamento dello status consultivo e la soppressione dei regolamenti e delle procedure del Consiglio economico e sociale che limitano la partecipazione delle ong; la possibilità per i rappresentanti delle ong di prendere la parola alle riunioni di tutti gli organi dell'Onu, di contribuire alla elaborazione degli ordini del giorno, di avere accesso al sistema delle Nazioni Unite in ogni parte del mondo; il riconoscimento e il sostegno delle attività delle ong in materia di diritti umani attraverso la messa a disposizione di risorse tecniche, umane e finanziarie da parte dell'Onu.

La Dichiarazione di Bangkok, al di là del suo rilievo etico-politico, costituisce un rigoroso contributo scientifico al dibattito sullo sviluppo della cultura, della politica e dell'organizzazione internazionale per i diritti umani. Su di essa si possono fare almeno cinque considerazioni di carattere generale.

a) Nel campo dei diritti umani le ong asiatiche dimostrano di possedere una conoscenza e una capacità progettuale decisamente superiore a quella delle ong di matrice occidentale che – è bene ricordarlo – sono andate a Vienna senza essere riuscite a convocare prima una conferenza regionale.

b) La tesi secondo cui i diritti umani appartengono alla cultura occidentale deve considerarsi definitivamente superata alla luce di quanto solo in parte ho sommariamente illustrato. In particolare, il riconoscimento del principio di universalità e il ri-

chiamo costante alle norme del diritto internazionale dei diritti umani attestano dell'avvenuta universalizzazione del paradigma etico e giuridico dei diritti umani.

c) Anche per la società civile asiatica, i diritti umani non costituiscono più una questione di "giurisdizione domestica" degli stati, ma rappresentano un interesse della Comunità internazionale. Sono le stesse ong a chiedere l'intervento sia di società civile sia di polizia internazionale all'interno degli stati che violano i diritti umani internazionalmente riconosciuti.

d) Lo sviluppo dell'organizzazione internazionale, sia regionale-continentale sia universale, è considerato un processo indispensabile per rafforzare la pace e la sicurezza internazionali e per gestire l'interdipendenza planetaria. Diversamente che nel passato, le ong asiatiche sono impegnate a dare il loro apporto alla trasformazione democratica dell'Onu e al potenziamento dei suoi organi di protezione dei diritti umani, piuttosto che a contestarne l'azione se non addirittura l'esistenza.

e) L'approccio diritti umani delle ong dell'Asia e del Pacifico non potrà non portare, nel medio e lungo periodo, ad una trasformazione democratica delle istituzioni politiche che governano il continente asiatico. La crescita di una società civile che ha come valori di riferimento il rispetto della dignità umana, l'eguaglianza, la solidarietà, la giustizia sociale ed economica costituisce infatti la premessa per il funzionamento di sistemi effettivamente democratici.

8. Documento conclusivo del Foro mondiale delle ong sui diritti umani di Vienna

La partecipazione delle organizzazioni nongovernative (con o senza *status* consultivo) alle conferenze internazionali che periodicamente l'Onu organizza per fare il punto sui progressi compiuti e sulle strategie future in questo o quel campo, è una prassi ormai consolidata. All'interno di questa, aumentano sia il numero delle ong sia la qualità della loro azione: dalla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente (1972) alla Conferenza di Nairobi sulla desertificazione (1977), dalla Conferenza di Ginevra sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale (1983) alla Conferenza di Nairobi sulla condizione della donna (1985), dalla Conferenza di New York sul disarmo e lo sviluppo (1987) alla Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (1992).

Siamo in presenza di un fatto rilevante per lo sviluppo della democrazia internazionale. Per le ong, la conferenza mondiale è un appuntamento strategico sia per influire sui programmi delle organizzazioni internazionali governative sia per elaborare una propria, autonoma strategia di intervento nella materia oggetto della conferenza.

Durante le conferenze mondiali, le ong fanno diplomazia popolare intensiva: interagiscono direttamente con i rappresentanti di tutti gli stati del mondo, con i funzionari delle organizzazioni internazionali, con i rappresentanti di altre ong; presentano documenti di lavoro; laddove possibile, fanno interventi orali; incontrano le singole delegazioni nazionali.

La Conferenza mondiale di Vienna sui diritti umani ha visto la partecipazione di 171 stati, 2 movimenti di liberazione nazionale, 15 organi dell'Onu, 10 Agenzie

specializzate, 18 organizzazioni intergovernative, 24 istituzioni nazionali e 6 ombudsmen (difensori civici), 11 organi collegati all'Onu che si occupano di diritti umani, 248 organizzazioni nongovernative dotate di status consultivo presso l'Ecosoc e 593 altre organizzazioni nongovernative⁵⁸.

Al Foro mondiale delle ong, che ha avuto luogo dal 10 al 12 giugno 1993 nella stessa sede dove si sarebbe poi svolta la conferenza intergovernativa⁵⁹, hanno partecipato circa 1500 ong, di cui 600 con status consultivo all'Ecosoc. Il Foro, intitolato "Tutti i diritti umani per tutti" (*All human rights for all*), si è articolato in cinque gruppi di lavoro principali e in sei gruppi di lavoro creati spontaneamente dai partecipanti⁶⁰.

Il rapporto finale redatto dal Rapporteur generale Manfred Nowak e adottato dall'assemblea plenaria del Foro, raccoglie sostanzialmente le proposte elaborate nei singoli gruppi di lavoro. Quanto ai principi, vengono richiamati quelli dell'universalità dei diritti umani, dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, dell'autodeterminazione dei popoli. Le proposte relative alla posizione di nuove norme giuridiche riguardano: a) la elaborazione di due nuove convenzioni internazionali rispettivamente sui diritti delle minoranze e sullo sfruttamento sessuale; b) la adozione, da parte dell'Assemblea generale, di due importanti progetti di dichiarazione: la Dichiarazione universale sui diritti dei popoli indigeni e la Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui e dei gruppi sociali di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali; c) la elaborazione di tre protocolli addizionali: uno al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, uno alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e uno alla Convenzione sui diritti dei bambini, che prevedano la procedura delle cosiddette "comunicazioni individuali", in analogia con quanto già previsto dal Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici. Si tratta di garantire all'individuo la possibilità di rivolgersi direttamente ad un organismo sopranazionale anche per tutelare i propri diritti economici, sociali e culturali e il diritto a non subire situazioni di sfruttamento sessuale.

Numerose e puntuali sono le proposte relative alla creazione di nuove strutture di garanzia quali: l'Alto Commissario per i diritti umani; il Tribunale penale interna-

⁵⁸ Cfr. il Documento dell'Assemblea generale A/CONF.157/24 (Part I) del 25 giugno 1993 "Rapporto della Conferenza mondiale sui diritti umani".

⁵⁹ Il Foro è stato preparato da un "Joint NGO Planning Committee", composto dai rappresentanti del "CONGO Planning Committee" di Ginevra e New York, del Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights di Vienna e da tre Comitati regionali di coordinamento del Sud.

⁶⁰ I temi dei gruppi di lavoro ufficiali sono stati i seguenti: Gruppo A: Valutazione generale dei progressi compiuti nel campo dei diritti umani e della piena effettività dei meccanismi e delle norme delle Nazioni Unite. Raccomandazioni per il loro miglioramento e un maggiore coinvolgimento delle ong. Gruppo B: Diritti dei popoli indigeni. Gruppo C: Diritti delle donne. Gruppo D: Diritti umani, sviluppo e democrazia. Gruppo E: Razzismo, xenofobia, violenza etnica e intolleranza religiosa.

I temi dei gruppi di lavoro creati direttamente dai partecipanti al Foro ad integrazione di quelli ufficiali sono stati: 1) Militare, paramilitare, polizia e repressione politica, sparizioni, tortura. 2) Diritti umani dei bambini e dei ragazzi. 3) Sfratto forzato e diritto all'alloggio. 4) Sistema di casta, intoccabilità, lavoro schiavizzato e ruolo delle Nazioni Unite. 5) Persone disabili. 6) Oltre Vienna: costruire il movimento dei diritti umani.

zionale permanente per le violazioni estese e reiterate dei diritti umani; i Rapporteurs speciali sull'intolleranza religiosa, sui diritti delle donne e sul diritto all'alloggio; il Consiglio dei popoli indigeni; una struttura di monitoraggio sull'attività delle multinazionali. Le ong si rivolgono inoltre ai governi affinché istituiscano all'interno del proprio paese "istituzioni nazionali per i diritti umani" secondo quanto raccomandato più volte dal Segretario generale, dall'Assemblea generale e dalla Commissione dei diritti dell'uomo⁶¹ e aumentino i contributi finanziari destinati al funzionamento degli organismi delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Nel campo delle politiche per i diritti umani, le ong riunite a Vienna chiedono ai rappresentanti degli stati partecipanti alla Conferenza mondiale di prevedere nel documento conclusivo l'impegno delle Nazioni Unite per la realizzazione di programmi a medio e lungo termine nei seguenti settori: educazione scolastica ed extrascolastica (avviare una nuova strategia di educazione ai diritti umani formale e non-formale a tutti i livelli); disarmo (dirottare le spese per armamenti nelle realizzazione di politiche per lo sviluppo umano e per la pace); tortura; diritto all'alloggio; diritti delle donne (garantire la partecipazione delle donne ai processi decisionali delle istituzioni governative e intergovernative, inclusi gli organi delle Nazioni Unite; rendere più efficaci le procedure delle Nazioni Unite finalizzate ad eliminare la violenza contro le donne nella sfera sia pubblica sia privata); diritti dei bambini (adottare più efficaci meccanismi di protezione dei bambini che vivono in situazioni di violenza quali i conflitti armati, la tortura, la "pulizia sociale" - *social cleansing*); diritti dei disabili (rispettare le "Standard rules" sull'eguaglianza di opportunità delle persone disabili e implementare il Programma d'azione mondiale delle persone disabili); diritti dei popoli indigeni (proclamare un Decennio delle Nazioni Unite per i popoli indigeni); diritti dei lavoratori migranti (ratificare la Convenzione sui lavoratori migranti); diritti delle minoranze (implementare la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze).

Il problema dello sviluppo della democrazia ad ogni livello dell'agire politico, dalle comunità locali fino al sistema delle Nazioni Unite, e del ruolo delle istituzioni indipendenti di società civile è stato trattato nel gruppo di lavoro "Diritti umani, democrazia e sviluppo". Due raccomandazioni contenute nel documento conclusivo sembrano particolarmente significative. Nella prima si afferma che "il riconoscimento

⁶¹ V. il Rapporto del Segretario generale Doc. E/CN.4/1987/37 "Istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo"; le Risoluzioni della Commissione dei diritti dell'uomo 1990/73 del 7 marzo 1990, 1991/27 del 5 marzo 1991, 1992/54 del 3 marzo 1992, 1993/55 del 9 marzo 1993; le Risoluzioni dell'Assemblea generale 44/64 dell'8 dicembre 1989, 46/124 del 17 dicembre 1991, 48/134 del 20 dicembre 1993. V. anche il Rapporto dell'incontro internazionale sulle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, organizzato a Parigi dal 7 al 9 ottobre 1991 sotto gli auspici del Centro per i diritti umani dell'Onu (Doc. E/CN.4/1992/43 et Add. 1 et 2).

È il caso di far notare come il governo italiano non abbia ancora provveduto a creare una istituzione nazionale per i diritti umani secondo gli standards indicati delle Nazioni Unite. Le istituzioni esistenti, quali la Commissione per i diritti umani e la Commissione sulla condizione della donna, funzionanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il Comitato interministeriale sui diritti umani, creato presso il Ministero degli affari esteri, quanto a composizione e a funzioni non hanno ancora recepito le precise indicazioni formulate dagli organi delle Nazioni Unite sopra richiamati.

della democrazia partecipativa è un processo che include in sé l'esercizio dell'intera gamma di diritti economici, sociali, culturali, civili e politici". Come dire, se non c'è democrazia non ci può essere rispetto per i diritti umani. La seconda raccomandazione, individua i soggetti della democrazia partecipativa laddove afferma: "l'importanza delle istituzioni civili, come base della democrazia partecipativa, deve essere garantita per assicurare il rispetto dei diritti umani e per realizzare uno sviluppo genuino. Queste istituzioni, come i sindacati, le organizzazioni professionali e dei consumatori, le organizzazioni di donne, per citarne alcune, giocano ruoli vitali nell'articolazione, promozione e difesa dei diritti umani. Il rispetto per i diritti delle istituzioni civili deve pertanto essere garantito". Come dire, se non c'è l'associazionismo non ci può essere rispetto dei diritti umani.

Il tema più specifico della democratizzazione delle Nazioni Unite non è stato oggetto di un gruppo di lavoro *ad hoc*, ma è stato trattato trasversalmente al Foro. Tra le proposte concrete figurano quelle relative ad una duplice abolizione: del potere di veto nel Consiglio di sicurezza, che porterebbe su un piano di eguaglianza i rapporti tra stati all'interno di un organo che, a partire dal 1990, è determinante per la soluzione delle controversie internazionali, e del voto ponderato vigente negli organismi finanziari e monetari internazionali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale)⁶².

Per quanto riguarda la partecipazione delle ong, i rappresentanti della società civile mondiale chiedono "un maggiore accesso delle ong agli organi e alle procedure delle Nazioni Unite", l'estensione dello status consultivo anche alle organizzazioni nongovernative nazionali e regionali e l'eguale partecipazione delle donne a tutti i processi decisionali delle Nazioni Unite.

È infine da segnalare la proposta relativa al coinvolgimento delle ong nella procedura di nomina, di competenza della Commissione dei diritti dell'uomo, dei cosiddetti esperti indipendenti nel campo dei diritti umani. La ragione di questa proposta sta nel fatto che, com'è noto, i membri della Commissione rappresentano i rispettivi stati di appartenenza e, quindi, può facilmente accadere che l'interesse nazionale di questo o quello stato membro condizioni la scelta di persone che devono agire in modo indipendente dai governi.

Il documento conclusivo che ho velocemente illustrato, deve essere considerato unitamente ai più dettagliati rapporti dei vari gruppi di lavoro se si vuole avere un'idea completa di ciò che il Foro delle ong ha elaborato, cioè della strategia politica della società civile mondiale per i prossimi anni. Non c'è qui spazio per un'analisi di tutti i documenti. A titolo riassuntivo, richiamo le principali idee-forza della filosofia che ispira i documenti.

I diritti umani sono tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali e collettivi e vanno realizzati in base al principio della loro interdipendenza e indivisibilità; la democrazia è sia politica sia economica sia locale sia inter-

⁶² Si deve tuttavia far notare che, nell'attuale momento storico, il problema dell'abolizione del potere di veto potrebbe anche non più costituire il problema principale dell'Onu, in ragione del fatto che tale potere non viene più esercitato dal 31 maggio 1990.

nazionale; la guerra è proscritta dal diritto internazionale dei diritti umani; i conflitti devono essere risolti pacificamente; l'Onu, in quanto organizzazione universale, nell'era dell'interdipendenza planetaria è indispensabile, se non ci fosse bisognerebbe crearne una, il problema è quello di accelerare i tempi per trasformarla in senso democratico prima che sia troppo tardi; la società civile è il soggetto originario detentore della sovranità sia dentro gli stati sia nel sistema internazionale.

È utile ricordare che ai lavori delle ong ha partecipato una squadra di studiosi e docenti universitari (tra gli altri, Ph. Alston, J. Galtung, A. Baehr, A. Papisca). Questo significa almeno due cose: che l'attenzione del mondo scientifico nei confronti delle ong esiste e che le ong a loro volta avvertono il bisogno del contributo scientifico per qualificare la loro cultura. Potrebbe essere l'inizio di un'alleanza utile ad ambedue le parti.

Che impatto ha avuto il Foro delle ong sul sistema della politica mondiale? Innanzitutto va sottolineato il significato politico di un fattore per così dire logistico: l'Onu ha concesso alle ong di svolgere la loro conferenza e le numerose iniziative "parallele" alla Conferenza intergovernativa nello stesso palazzo dove si svolgevano i lavori di quest'ultima, mostrando in questo modo di riconoscere formalmente un'espressione diretta di partecipazione popolare. Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite ha voluto rivolgere un discorso ai rappresentanti delle ong, parlando nella stessa sala dove, due giorni dopo, avrebbe introdotto i lavori della Conferenza degli stati.

Non si deve inoltre sottacere la forte pressione svolta dalle ong affinché il Comitato preparatorio della Conferenza intergovernativa concedesse, dopo lunghe ed estenuanti discussioni, ai rappresentanti delle ong con status consultivo e ad altre ong di partecipare ai lavori della Conferenza ufficiale, di distribuire ai delegati dei governi i loro documenti e, sebbene limitatamente ad alcune ong, di prendere la parola in seduta plenaria. È interessante sapere che, quando il Presidente della Conferenza ha dato la parola al Segretario generale di Amnesty International, i rappresentanti degli stati si sono affrettati a prendere il loro posto in sala ed hanno ascoltato con attenzione l'intervento.

Un ulteriore indicatore di rilievo politico deriva dal fatto che i rappresentanti delle ong sono riusciti ad instaurare un rapporto diretto, anche se informale, con i membri del Comitato incaricato di elaborare il documento finale della Conferenza. È soprattutto grazie a questa azione diplomatica svolta nei corridoi che è avvenuto l'inserimento nel documento conclusivo di talune importanti richieste avanzate dal Foro mondiale delle ong. A quelle già ricordate, ne vanno aggiunte altre, quali: il riconoscimento del diritto delle donne alla eguale partecipazione nella vita politica, civile, economica, sociale e culturale, ai livelli nazionale, regionale e internazionale; l'istituzione di un Rapporteur speciale sulla violenza contro le donne; il riconoscimento della endogenità culturale dei popoli indigeni; il potenziamento delle strutture di protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite e di quelle nazionali create dai governi; l'adozione del Protocollo aggiuntivo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; la proclamazione di un decennio delle Nazioni Unite sul diritto umano all'educazione; l'adozione del progetto di dichiarazione sui diritti e le responsabilità degli individui, dei gruppi e delle strutture di società civile di promuovere e proteggere i diritti

umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti; l'istituzione di un Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Quest'ultima proposta, come noto, ha già avuto attuazione. L'Assemblea generale dell'Onu nel dicembre del 1993 ha nominato Alto Commissario per i diritti umani l'ecuadoriano José Ayala Lasso.

Nelle intenzioni delle ong, il raggiungimento di questo traguardo pone le premesse per il raggiungimento di un altro: la creazione della Corte universale dei diritti umani.

9. Appello per la democratizzazione dell'Onu

Costituisce uno dei documenti politici più interessanti elaborati dal movimento per la pace e i diritti umani in Italia negli anni che seguono il 1989⁶³. L'Associazione per la pace, insieme ad altre istituzioni indipendenti di società civile, con questa iniziativa ha inteso dare un primo organico contributo al dibattito sul "nuovo ordine mondiale" che si era avviato in connessione con gli eventi del Golfo.

La preoccupazione maggiore dei promotori, in un momento di rapidi e spesso imprevedibili cambiamenti della struttura del sistema internazionale, è stata quella di mettere nelle mani dell'associazionismo un progetto di riforma democratica dell'Onu da portare avanti all'interno di una più ampia strategia di nuovo ordine internazionale, in cui ci sia spazio per interagire con governi e agenzie intergovernative all'insegna dei diritti umani e della democrazia internazionale.

Il segnale è che gli stati, e in particolare gli stati più forti, non sono più in libera uscita, non possono sottrarsi all'iniziativa popolare nemmeno sulle questioni di politica internazionale che riguardano la creazione di nuovi equilibri, nuove istituzioni, nuove regole del gioco.

L'appello individua principi, valori, norme, strutture d'autorità, soggetti di un "nuovo ordine internazionale democratico", al cui interno l'influenza dell'Onu degli stati decresca per dare più spazio e potere all'Onu dei popoli.

Il paradigma etico e giuridico che deve informare le istituzioni e le politiche del nuovo ordine internazionale democratico è quello dei diritti umani, come riassunto dal già citato articolo 28 della Dichiarazione universale del 1948.

Nell'Appello si sottolinea l'antitetività tra il diritto internazionale dei diritti umani e il vecchio diritto internazionale degli stati-nazione-sovrani-armati, che trova la sua fonte primaria nella legge del più forte. I diritti umani, si afferma, in virtù del nuovo diritto internazionale "vengono prima dei diritti degli stati, le persone e i popoli vengono prima degli stati e del sistema delle relazioni interstatuali. Lo stato e il sistema degli stati sono sistemi derivati, che devono essere democraticamente controllati anche nei loro rapporti esterni".

⁶³ L'Appello, elaborato in collaborazione con il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, porta la data dell'8 settembre 1992 ed è pubblicato in "Pace diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992 (1993), pp. 83-87.

I principi che vengono espressamente richiamati nel documento sono: rispetto dei diritti umani, interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, autodeterminazione dei popoli, sviluppo umano, giustizia economica e sociale internazionale, solidarietà internazionale, protezione dell'ambiente naturale, democrazia interna e internazionale, divieto dell'uso della forza, obbligo di soluzione pacifica delle controversie, sicurezza internazionale, ingerenza pacifica negli affari interni degli stati che violano estesamente e reiteratamente i diritti umani.

Nella conduzione della strategia per un "nuovo ordine internazionale democratico"⁶⁴ un ruolo di primo piano viene assegnato all'Onu quale struttura d'autorità che, sia per il suo raggio d'azione planetario sia, soprattutto, per la crescente e differenziata domanda politica che ad essa viene direttamente rivolta da una pluralità di soggetti nazionali e internazionali, costituisce il più significativo embrione di governo mondiale. Nell'Appello, vengono indicati tre percorsi, fra loro contestuali e sinergici, per la trasformazione dell'Onu: quello della democratizzazione del processo decisionale, quello del potenziamento delle strutture di protezione dei diritti umani, quello della sicurezza mondiale.

Il problema della democratizzazione dell'Onu viene posto non nella tradizionale ottica della democrazia interstatale (ogni stato un voto) – principio che, tra l'altro, non viene rispettato all'interno di importanti organi delle Nazioni Unite come il Consiglio di sicurezza, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale – bensì nell'ottica della democrazia internazionale in senso proprio, intesa cioè come legittimazione di primo grado e partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle istituzioni internazionali sia governative sia nongovernative. Tra le proposte intese a disegnare la nuova identità democratica dell'Onu, ricordiamo la creazione di una seconda Assemblea generale o "Camera dei popoli", da affiancare alla attuale Assemblea generale o "Camera degli stati"⁶⁵; il riconoscimento del Comitato di coordinamento delle ong con status consultivo all'Ecosoc (Congo) quale organo sussidiario dell'Assemblea generale; l'abolizione del potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza; il coinvolgimento delle ong nell'elezione del Segretario generale; la creazione di un Consiglio di sicurezza per lo sviluppo umano; l'adozione di una convenzione per il riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali nongovernative, in analogia con la convenzione adottata dal Consiglio d'Europa nel 1986 e entrata in vigore nel 1991.

L'Appello si rivolge ai governi nazionali affinché rendano obbligatoriamente "tripartita" la composizione delle delegazioni nazionali in tutti gli organi dell'Onu (rappresentanti dell'esecutivo, del parlamento, dell'associazionismo) e ai parlamenti

⁶⁴ Per le linee di fondo di questa strategia v. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, cit.

⁶⁵ L'Appello tiene conto della proposta elaborata nel 1986 dallo *International Network for a UN Second Assembly*, INFUSA, e presentata da J. Segall in "Transnational Associations", 3, 1987, pp. 187-191. Recentemente, anche il movimento federalista mondiale ha elaborato un progetto per una assemblea parlamentare delle Nazioni Unite, v. D. Heinrich, *Un progetto ed una proposta d'azione per la democratizzazione dell'ONU*, opuscolo pubblicato a cura di L. Levi, 1992.

nazionali perché diano vita ad un Comitato interparlamentare – composto dai rappresentanti dei parlamenti degli stati membri dell'Onu – a sostegno del processo di democratizzazione internazionale.

Il secondo percorso, quello relativo al potenziamento delle strutture di garanzia dei diritti umani, costituisce per le ong un settore di intervento strategico, soprattutto se si tiene conto dei casi di violazione estesa e flagrante dei diritti umani che il rapporto annuale di Amnesty International rileva in molti dei 184 stati membri delle Nazioni Unite⁶⁶.

Nell'Appello, l'associazionismo italiano chiede che l'Onu e, quindi, i governi degli stati membri, riconoscano competenze giurisdizionali ai Comitati preposti alla tutela dei diritti umani istituiti in virtù di apposite convenzioni internazionali, così da garantire l'effettività del diritto internazionale dei diritti umani e naturalmente aumentare le risorse finanziarie messe a loro disposizione.

Un'altra richiesta riguarda la creazione di una Corte mondiale per i diritti delle persone e dei popoli che potrebbe funzionare come Corte d'appello rispetto alle corti regionali (europea e interamericana) dei diritti umani e che, tra le sue funzioni, dovrebbe avere anche quella di garantire la realizzazione pacifica del diritto dei popoli all'autodeterminazione e dei diritti delle minoranze.

Per quanto riguarda la creazione di un sistema di sicurezza sopranazionale, l'associazionismo italiano affronta il problema partendo dal richiamo puntuale alle norme della Carta delle Nazioni Unite. Le proposte riguardano: la enunciazione all'interno di norme giuridiche del principio di globalità della sicurezza internazionale, i cui contenuti sono allo stesso tempo economici, sociali e di ordine pubblico internazionale; il potenziamento delle attività di diplomazia preventiva sotto l'autorità del Segretario generale; la stipula degli accordi previsti dall'art. 43 della Carta. Per quanto riguarda il ruolo della società civile per la soluzione pacifica dei conflitti, nell'Appello vengono presentate due proposte: per il riconoscimento giuridico internazionale dell'obiezione di coscienza e per la creazione di una forza non-armata e nonviolenta che dovrebbe agire sotto l'autorità del Segretario generale delle Nazioni Unite, con funzioni di *peace making* e di *peace building*.

I soggetti popolari, indicati nell'Appello tra i soggetti costituenti di un nuovo ordine internazionale democratico, sono le organizzazioni nongovernative, i gruppi di volontariato, i leaders carismatici, i rappresentanti degli stati che si dimostrano maggiormente sensibili, i membri dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo, i funzionari delle organizzazioni internazionali.

Un primo, straordinario segnale di accoglimento dell'istanza pacifista in sede internazionale è venuto dal Parlamento del Canada il quale, il 26 febbraio 1993, ha raccomandato la convocazione ad Ottawa, nel 1995, 50° anniversario della nascita dell'Onu, di una conferenza mondiale per l'adozione di un progetto di Assemblea parlamentare dell'Onu.

L'Appello è stato inoltre presentato al Foro delle ong che ha preceduto la Con-

⁶⁶ V. Amnesty International Report 1994, London, Amnesty International Publications, 1994.

ferenza mondiale sui diritti umani e discusso, sempre a Vienna, durante il *workshop* condotto dal Centro per i diritti umani dell'Università di Padova.

L'impatto dell'Appello è stato anche all'interno dell'associazionismo italiano. Dopo la presentazione a Roma, nella sala del Cenacolo, per iniziativa dell'Associazione per la pace, il 22 ottobre 1992, il testo dell'Appello è stato pubblicato da numerose riviste del volontariato, discusso nell'ambito di seminari di studio, riunioni di associazioni, università, scuole. Il contenuto dell'Appello si ritrova sostanzialmente nella Sentenza del Tribunale Permanente dei Popoli emanata a conclusione della sessione speciale su "La conquista dell'America e il diritto internazionale"⁶⁷.

Oltre a stimolare ed arricchire il dibattito sul nuovo ordine mondiale e la democrazia internazionale all'interno dell'associazionismo, l'Appello ha anche avuto un impatto significativo in seno al mondo politico italiano. Lo attesta il fatto che esso è stato firmato da un consistente numero di parlamentari, tra i quali Norberto Bobbio, Gian Giacomo Migone, Roberto Formigoni, Carol Tarantelli.

11. *Altri campi di operatività delle ong*

Ci sono altri ambiti di operatività dell'associazionismo che meriterebbero attenzione, in particolare quelli in cui si manifesta l'impegno della società civile per la tutela del diritto all'autodeterminazione dei popoli, la costruzione della Casa comune europea, la gestione dell'interdipendenza planetaria in funzione di una più equa divisione internazionale del lavoro (rapporto Nord-Sud), la tutela dell'ambiente, la codificazione e la elucidazione dei principi relativi ai diritti umani.

In questa sede, mi limito a svolgere alcune considerazioni di carattere generale e riassuntivo sui temi ora evocati, sempre allo scopo di dimostrare il rilievo politico, oltre che sociale e culturale, di quanto va mettendo in opera l'associazionismo transnazionale di promozione umana.

a) *Autodeterminazione dei popoli e Casa comune europea*

I processi di autodeterminazione dei popoli esplosi dopo la caduta dei regimi dittatoriali nei paesi dell'Europa centrale e orientale hanno aperto un acceso dibattito anche all'interno del movimento transnazionale paneuropeo emblematicamente rappresentato dalla Helsinki Citizens' Assembly (HCA).

Di fronte ai conflitti guerreggiati si è posto in discussione lo stesso principio di autodeterminazione, da taluni ritenuto pericoloso.

Com'è noto, la Carta delle Nazioni Unite e i due Patti internazionali del 1966 riconoscono esplicitamente il diritto dei popoli all'autodeterminazione senza fare nes-

⁶⁷ Pubblicata in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992 (1993), pp. 129-165.

suna menzione al diritto all'integrità territoriale degli stati. Questa scelta si spiega in ragione del fatto che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza avevano deciso di favorire e guidare "dall'alto" il processo di decolonizzazione, così come previsto dalla stessa Carta. È utile anche ricordare che, fino al 1989, la prassi Onu è stata quella di circoscrivere la titolarità del diritto all'autodeterminazione soltanto ai popoli non ancora indipendenti, negando così la possibilità che anche i popoli che vivono all'interno di uno stato già formato possano esprimere la loro soggettività originaria, agendo nel sistema della politica internazionale accanto agli stati sovrani, anche e soprattutto per esercitare il diritto all'autodeterminazione esterna⁶⁸. Questa prassi cambia in presenza dell'esplosione dei processi di autodeterminazione in ogni parte dell'Europa centrale e orientale e della decisione dell'Onu di ammettere nell'Organizzazione, non senza polemiche e divisioni, i nuovi stati europei che avevano raggiunto l'indipendenza politica. Questa scelta conferma la tesi dello studioso latinoamericano Gros Espiell, secondo il quale "il diritto all'autodeterminazione ha una virtualità permanente"⁶⁹, 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.

Sul tema dell'autodeterminazione ritengo utile richiamare il pensiero di due associazioni rappresentative di società civile, che si sono distinte per il loro impegno nel ricercare una soluzione democratica e nonviolenta al processo di disintegrazione dell'Europa centrale e orientale: la HCA e i Beati i costruttori di pace.

La loro analisi parte da un comune triplice assunto: i) il diritto all'autodeterminazione è un diritto internazionalmente riconosciuto; ii) la legge internazionale di riferimento è quella dei diritti umani; iii) sono sempre più numerosi i popoli che rivendicano tale diritto.

Il problema che viene sollevato non riguarda la legittimità dell'esercizio del diritto all'autodeterminazione, quanto piuttosto il come garantirne l'implementazione con mezzi pacifici. Su questa questione, entrambe le associazioni hanno elaborato proposte che credo possano costituire il punto di partenza per un dibattito serio e costruttivo non soltanto all'interno dell'associazionismo, ma anche nelle istituzioni internazionali quali l'Onu, la Csece, l'Unione europea. Ne ricordo alcune: mettere l'Onu nella condizione di operare con efficacia e nel rispetto dei principi della Carta per prevenire i conflitti armati, mantenere la pace, garantire la realizzazione pacifica del diritto all'autodeterminazione; costruire la Casa comune europea, cioè il contenitore istituzionale dei processi di autodeterminazione; rivedere la "forma stato" per uscire definitivamente dall'ottica della frontiera territoriale armata; favorire l'obiezione di coscienza.

L'HCA si spinge oltre, ponendo anche precise condizioni ai popoli che chiedono di esercitare il diritto all'autodeterminazione: riconoscere il diritto internazio-

⁶⁸ Evidentemente, in questo modo gli stati difendono il loro ruolo di unici rappresentanti in sede internazionale del popolo o dei popoli di cui si compongono, e tutelano la loro sovranità e integrità territoriale.

⁶⁹ V. Doc. delle Nazioni Unite E/CN.4/Sub.2/405/Rev. 1, *Le droit à l'autodetermination. Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies*, New York, 1979, p. 8.

nale dei diritti umani come il paradigma etico e giuridico di riferimento per il funzionamento delle istituzioni e per la elaborazione delle leggi e delle politiche; chiedere l'immediata presenza sul territorio dell'autorità sopranazionale dell'Onu e di strutture indipendenti di società civile; utilizzare per la soluzione delle controversie gli strumenti propri del metodo democratico (negoziato, referendum, plebiscito, elezioni); rispettare i diritti delle minoranze; impegnarsi affinché il nuovo stato non sia armato.

Allo stesso tempo, la HCA si rivolge ai governi perché si impegnino ad inviare nei territori ove esiste un problema di autodeterminazione una apposita struttura sopranazionale di osservazione, monitoraggio e garanzia; ad allestire un sistema di sicurezza collettivo sotto l'autorità dell'Onu; a coinvolgere i nuovi stati all'interno dei processi di integrazione regionale in atto; a democratizzare le istituzioni internazionali sia intergovernative sia diplomatiche; a creare una Agenzia interistituzionale paneuropea per i problemi dell'autodeterminazione e delle minoranze.

Di alto rilievo politico-istituzionale è la proposta di creare dei "territori transnazionali" non armati ove coesistono più minoranze, gruppi etnici o micro-nazionalità. Si tratta di una nuova figura giuridica di entità territoriale che dovrebbe costituirsi sotto una duplice autorità: quella dello stato di cui fa parte e quella internazionale con funzioni di garanzia. Nel documento viene tracciata una prima bozza di statuto legale del territorio transnazionale, che prevede: "1. l'accordo fra le varie minoranze o gruppi etnici presenti sul territorio; 2. l'accordo fra lo stato di cui fa parte il territorio interessato e gli stati confinanti; 3. la decisione di una organizzazione internazionale di garantire la "transnazionalità" - che significa la particolare autonomia territoriale - del territorio interessato; 4. la presenza sul territorio di un ufficio permanente dell'autorità internazionale di garanzia; 5. la presenza organizzata di strutture transnazionali di società civile, col compito principale di promuovere e gestire laboratori permanenti di interculturalità; 6. l'appartenenza del "territorio transnazionale" ad un'apposita camera o comitato o network all'interno di una organizzazione di integrazione regionale o continentale"⁷⁰.

Dal canto loro, i Beati i costruttori di pace indicano quali devono essere i primi "mattoni" della Casa comune europea: la sottoscrizione di una Carta paneuropea dei diritti delle persone e dei popoli; la creazione di una unità interistituzionale paneuropea composta dai rappresentanti al massimo livello di tutte le istituzioni europee; la creazione di un Parlamento paneuropeo eletto a suffragio universale⁷¹.

Questo insieme di proposte di società civile, per il loro carattere positivo, progettuale, ma anche di ingegneria politico-istituzionale, non può non rappresentare un punto di forza sul quale le associazioni transnazionali dovranno far leva per indurre gli stati, e in particolare quelli dell'Unione europea, ad avviare senza ulteriori indugi un processo paneuropeo di unificazione politica ed economica.

⁷⁰ Il testo integrale del documento che contiene queste proposte è in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 3, 1991, pp. 93-104.

⁷¹ V. il documento "Beati i costruttori di pace: A Sarajevo nella Giornata internazionale dei diritti umani 1992", pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VI, 2, 1992, pp. 167-171.

b) *Gestione dell'interdipendenza planetaria*

Lo spettro degli argomenti problematici sui quali si appunta l'attenzione dell'associazionismo e si sviluppa la sua riflessione prasseologica, comprende l'economia. Questo capitolo appare in fase di rapida dilatazione. L'analisi critica e la denuncia riguardano soprattutto: il processo di mondializzazione dell'economia in atto, orientato e gestito verticisticamente da un numero relativamente esiguo di potentati multinazionali finanziarie e commerciali; la struttura, le politiche e le strumentalizzazioni di istituzioni internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. La elaborazione prescrittiva che accompagna la denuncia e che va facendosi strada, con l'ausilio di esperti come Susan George⁷² e Riccardo Petrella col suo "Group of Lisbon"⁷³ e di prestigiose istituzioni di società civile come il Tribunale Permanente dei Popoli⁷⁴, si propone il perseguimento di traguardi molto ambiziosi. I principali sono: intaccare, sul terreno di una rigorosa analisi scientifica, i sacri dogmi della teoria economica classica; teorizzare e praticare il commercio equo e solidale⁷⁵; dare respiro politico, mediante adeguate forme di iniziativa e partecipazione popolare, alla filosofia dello "sviluppo umano sostenibile", messa a punto e costantemente aggiornata, a partire dal 1990, a cura di uno staff di esperti sensibili ai problemi della giustizia sociale ed economica e mobilitati dallo Undp⁷⁶; costringere i governi ad affrontare, una volta per tutte, il problema della reale democratizzazione delle istituzioni economiche internazionali⁷⁷; mobilitare l'opinione pubblica mondiale perché sostenga l'approccio "partire dai bisogni reali delle comunità umane" quale bussola per il governo dell'economia mondiale.

c) *Tutela dell'ambiente*

In questo campo il ruolo dell'associazionismo si è rivelato determinante nel far passare la cultura dell'ambiente dal dibattito culturale al programma politico e nel portare i governi al livello degli impegni internazionali di tipo anche giuridico.

Le due grandi Conferenze internazionali di Stoccolma (1972) e di Rio (1992)

⁷² *Il debito del Terzo Mondo*, Roma, Edizioni Lavoro, 1989. V. anche: H. Desroches, *Histoire d'économies sociales*, Paris, Syros Alternatives, CJDES, 1991; Idem, *Pour un traité d'économie sociale*, Paris, CIEM, 1986; W. Bello e S. Cunningham, *De l'ajustement structurel en ses implacables desseins*, in "Le Monde Diplomatique", n. 486, sept. 1994, pp. 8-9; W. Bello, *Dark Victory: The US, Structural Adjustment and Global Poverty*, London, Pluto Press, 1994.

⁷³ *Limits to Competition*, Gulbenkian Foundation, Lisbon, 1993.

⁷⁴ Il Tribunale ha emesso la sentenza di Berlino Est (26-29 settembre 1988) che è un trattato di diritto e di politica economica e si riunirà nuovamente a Madrid dal 26 settembre al 10 ottobre 1994. La sentenza di Berlino Est è pubblicata in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 1, 1989, pp. 135-156.

⁷⁵ V.F. Praussello, *È possibile un commercio equo e solidale?*, in "Il Mulino", XLII, 351, gennaio-febbraio 1994.

⁷⁶ Sono stati fino ad oggi pubblicati cinque rapporti mondiali sullo sviluppo umano: v. l'ultimo *Human Development Report*, 1994, Oxford, Oxford University Press, 1994.

⁷⁷ Cfr. P. Cancellieri, *La riforma degli organismi economici internazionali per lo sviluppo umano*, in Matteo Mascia (a cura di), *Una nuova mondialità per un futuro di pace*, cit., pp. 81-91.

sono segnate dalle ong. La Conferenza di Rio si segnala per due caratteri fondamentali: l'altissimo numero di ong partecipanti dentro e fuori della Conferenza degli stati; l'adozione di oltre quaranta documenti tra dichiarazioni, trattati, protocolli – per così dire popolari – da parte della “Conferenza parallela” delle ong, denominata “Global Forum”⁷⁸.

Alla base di questo “processo di redazione dei trattati” gli oltre 17.000 partecipanti hanno posto due assunti: “a) la necessità di una reciproca collaborazione internazionale per rimpiazzare le attuali istituzioni e politiche, e per individuarne di nuove che siano più eque, giuste e sostenibili; b) che le ong sono strumenti catalizzatori dei processi di cambiamento e che attualmente si stanno trasformando da critici dei governi in ideatori e realizzatori di una società sostenibile”⁷⁹.

Questa produzione normativa assume rilievo politico man mano che si viene a conoscenza del contenuto dei “trattati” negli ambienti universitari. I documenti elaborati a Rio presentano interesse sia per il loro contenuto – frutto di competenza scientifica, oltre che di impiego civico – sia per il fatto che anticipano quanto gli stati, prima o poi, saranno costretti a fare. La forma dell'accordo internazionale con cui è espressa la proposta di società civile internazionale costituisce un raffinato mezzo di pressione politica, comprendendo in sé sia la denuncia dell'inerzia dei governi sia l'indicazione puntuale di ciò che essi devono fare.

Ricordo appena che la valenza politica del movimento ecologista trova espressione anche istituzionale attraverso i partiti “verdi”, con esponenti nelle amministrazioni locali, nei parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo.

d) *Codificazione e elucidazione dei principi relativi ai diritti umani*

A questo punto si rende necessaria una precisazione che, a mio avviso, è molto importante per capire dove va la cultura dell'associazionismo. L'attenzione che il mondo delle ong porta alla materia dei diritti umani non si limita al momento per così dire dell'implementazione, caso per caso, delle pertinenti norme giuridiche né si esaurisce, sul terreno più propriamente progettuale, alla proposta di creazione o di miglioramento di questo o quell'organismo. Ci sono elementi per asserire che la prospettiva culturale è molto più ampia e sistematica.

Il più significativo di questi elementi è costituito dalle attività di una importante e reputata ong, qual è la Commissione Internazionale dei Giuristi, e del Tribunale Permanente dei Popoli, che pur non essendo ong in senso formale, è nato e vive nell'*humus* dell'associazionismo transnazionale.

La Commissione esercita la sua *expertise* nel sistema dello status consultivo, in-

⁷⁸ V. La “Carta della Terra”. Il manifesto dell'ambientalismo planetario, Global Forum di Rio, Torino, Utet libreria, 1993. Per un commento su quanto prodotto a Rio a livello sia intergovernativo sia non-governativo, v., tra gli altri, N. Desai, R. Sharma, P. Chasek, *Beyond the Earth Summit*, in “Transnational Associations”, 5, 1992, pp. 246-255.

⁷⁹ *Ibidem*, Introduzione, p. XV.

nanzitutto presso l'Ecosoc, in un'ottica di partecipazione politica popolare scientificamente orientata.

Il Tribunale Permanente dei popoli, partendo sempre dai casi reali di violazione dei diritti dei popoli, ha una preminente funzione di elaborazione teorico-giurisdizionale⁸⁰. Il focus preminente è sui diritti individuali e sui relativi strumenti di garanzia.

La Commissione e il Tribunale sono accomunati dall'intento di fare emergere la superiorità dei principi e delle norme del diritto internazionale dei diritti umani e dei popoli sui principi del vecchio diritto statocentrico.

Nel mondo dell'associazionismo operano dunque organismi di alta competenza e specializzazione giuridica che, con le loro attività di elucidazione, orientano e agevolano il cammino delle ong nei solchi della vera legalità e delle istituzioni.

Tra i più recenti contributi del Tribunale Permanente dei Popoli si segnala la "sentenza" emessa al termine della sessione speciale dedicata a "La conquista dell'America e il diritto internazionale". Le stesse modalità organizzative e di svolgimento della sessione attestano della accresciuta importanza del ruolo delle ong. I lavori si sono svolti a Padova dal 4 al 9 ottobre 1992, con la collaborazione del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, del Comune e della Provincia di Padova, della Regione Veneto e con la partecipazione di un nutrito pubblico di ong e di scuole⁸¹. Per la lettura della sentenza, la Giuria del Tribunale si è spostata a Venezia, a Palazzo Ducale, ove il Sindaco ha, tra l'altro, consegnato le chiavi della città al Presidente del Tribunale, il prof. François Rigaux.

La "sentenza" di Padova-Venezia è un vero e proprio trattato di nuovo diritto internazionale. In essa si sostiene, con rigorosa analisi scientifica, che i principi relativi ai diritti umani e ai diritti dei popoli costituiscono *jus cogens*, come tali validi *erga omnes*. Nella stessa sentenza, si danno indicazioni circa le implicazioni istituzionali di questo *jus cogens* internazionale con riguardo sia al superamento della vecchia forma statale della sovranità sia all'autorità sopranazionale dell'Onu e alla sua democratizzazione.

La parte della sentenza-trattato dedicata specificamente alle modalità dell'uso della coercizione nella soluzione dei conflitti internazionali, risente degli effetti della mobilitazione delle ong durante la guerra del Golfo. Si può dunque sostenere che quella che è a tutt'oggi una delle interpretazioni più compiute, disinteressate e autorevoli della Carta delle Nazioni Unite alla luce degli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani e dei popoli - appunto, la sentenza del Tribunale Permanente dei Po-

⁸⁰ V. G. Tognoni (a cura di), *Tribunale Permanente dei Popoli. Le sentenze: 1979-1991*, Verona, Bertani editore, 1992.

⁸¹ Membri della Giuria del Tribunale: M. Benchikh (Algeria), S. Castor (Haiti), M. Chemillier-Gendreau (Francia), D. de Abreu Dallari (Brasile), J. Echeverría (Puerto Rico), R. Falk (Usa), O. Fals Borda (Colombia), E. Galeano (Uruguay), G. Girardi (Italia), E. Umana (Colombia), F. Houtart (Belgio), P.A. Ibanez (Spagna), R. La Valle (Italia), A. Papisca (Italia), F. Letelier (Cile), F. Rigaux (Belgio), S. Senese (Italia). Relatori: C. Apostolidis (Francia), J. Bart (Francia), A. Cordova (Venezuela), L. Ferraioli (Italia), J.C. Fritz (Francia), P. Haggemacher (Svizzera), A.B. Marti (Spagna), H.J. Prien (Germania), S. Rodotà (Italia), J. Verhoeven (Belgio).

poli –, è espressione della preoccupazione etica e del grado di maturazione politico-istituzionale della cultura delle ong⁸².

12. *La cultura solidarista transnazionale delle ong versus la cultura “confinaria” degli stati*

È lecito chiedersi: l'evidenza empirica, che ho sopra sinteticamente illustrato, attesta veramente il nuovo nella cultura politica delle ong e delle strutture di volontariato? La risposta è che, complessivamente, trova conferma la linea di tendenza che in altre occasioni ho cercato di illustrare. Il veramente nuovo riguarda la penetrazione dell'associazionismo, in modo esteso e continuativo, nella complessa e rischiosa sfera delle operazioni di ingerenza umanitaria in situazioni di conflitto armato. La cosa interessante è che questa penetrazione sta avvenendo sia con la elaborazione concettuale sia con le azioni sul campo. Diversamente da quanto avvenuto in altri campi – come per esempio quello dello sviluppo, ove la riflessione teorica di base era maturata per iniziativa di illuminate personalità e centri di studio appartenenti al mondo dell'università e dell'organizzazione intergovernativa –, per quanto riguarda l'azione umanitaria, ovvero forme di intervento autoritativo della Comunità internazionale, l'apporto delle ong è invece originale.

Gli elementi che confermano la linea di tendenza, cui facevo prima richiamo, possono essere utilmente riassunti all'interno di tre ambiti di riferimento: a) intra-ong, b) inter-ong, c) extra-ong.

a) All'interno della singola ong si colgono le seguenti note caratterizzanti: i) un maggior impegno nell'elaborare i programmi d'azione (preoccupazione tecnica); ii) una crescente preoccupazione per la formazione e l'aggiornamento del personale associativo (preoccupazione pedagogica); iii) una accresciuta sensibilità – cioè qualcosa di più importante della mera attenzione – nei confronti delle norme giuridiche internazionali e dei problemi di assetto organizzativo, di qualificazione democratica e di rendimento delle istituzioni internazionali (preoccupazione legittimista). È sempre più diffusa la consapevolezza che il diritto internazionale dei diritti umani costituisce la “bussola” per avventurarsi nella costruzione di un ordine mondiale più giusto e pacifico.

b) Nella estesa rete di rapporti tra ong, è dato cogliere: i) un accresciuto impegno nello stabilire contatti permanenti, coordinamenti, cartelli funzionali all'esercizio di efficaci forme di pressione politica sulle istituzioni governative nazionali e internazionali; ii) l'estendersi e il consolidarsi della prassi di elaborare in comune appelli, rapporti, progetti di risoluzione da presentare alle istituzioni; iii) una accelerazione del processo di maturazione della consapevolezza che è necessario confluire all'interno di una comune strategia di nuovo ordine mondiale.

⁸² La sentenza e le relazioni sono pubblicate nel volume *La conquista dell'America e il diritto internazionale*, Verona, Bertani editore, 1994.

c) Nei rapporti esterni, con le istituzioni, si registra la tendenza delle ong a privilegiare il rapporto a due livelli fra loro solo apparentemente molto distanti: quello del governo locale e quello di organismi intergovernativi quali, fondamentale, l'Onu, l'Unione europea, la Csce. In particolare, l'associazionismo italiano si dimostra convinto del fatto che un ordine duraturo di pace positiva si costruisce agendo "dal quartiere all'Onu".

Nel suo complesso, la cultura politica dell'associazionismo operante a fini di promozione umana appunto "dal quartiere all'Onu" dimostra di avere contenuti e modalità di espressione che la rendono nettamente contrapposta alla dominante cultura statocentrica. Anche sotto questo profilo, si conferma la linea di tendenza: nel contrapporsi, sulla denuncia stanno prevalendo il progetto e l'iniziativa di operare direttamente sul terreno.

Il grande salto di qualità è costituito dalla sfida che il mondo dell'associazionismo sta portando agli stati sul nevralgico terreno della progettazione a livello sistemico internazionale. Si sta manifestando quella che possiamo definire la benefica sindrome costituente della società civile vissuta, anzi esercitata, dalle sue strutture indipendenti di promozione umana.

È chiaro a questo punto che la cultura transnazionale solidarista, quella che fa l'identità politica delle strutture indipendenti di società civile, è in rotta di collisione con la cultura dello stato-nazione-sovrano-armato-confinario. L'attuale *revival* della cultura della geo-politica è evidentemente destinato ad esasperare la contrapposizione.

A conclusione di questo saggio, richiamerò velocemente e in maniera sinottica, i caratteri essenziali delle due culture con riferimento agli aggettivi che corredano, costitutivamente, l'entità "stato".

a) *Stato-nazione*. La cultura della "nazione" statalizzata è la cultura dell'interesse nazionale, della sicurezza nazionale, della lingua nazionale, della moneta nazionale, della cittadinanza nazionale.

Alla cultura dello stato-nazione le ong contrappongono la cultura dell'interesse "panumano", della sicurezza sociale, economica, ecologica planetaria, del rispetto delle minoranze etniche, linguistiche e religiose, dell'integrazione politica e economica, della cittadinanza planetaria fondata non sul principio di appartenenza ad uno stato ma sul principio della eguale dignità di tutte le persone umane.

b) *Stato-sovrano*. La cultura della sovranità nazionale è la cultura degli eserciti, dei segreti di stato, della non ingerenza, dello sfruttamento incondizionato delle risorse naturali, dei diritti degli stati. È la cultura che non riconosce una autorità superiore a quella dello stato; che pone a fondamento dei rapporti interstatali il principio di reciprocità; che legittima l'uso della forza, anche in via preventiva, per salvaguardare la propria integrità territoriale e i propri interessi nazionali; che nega agli enti locali e regionali uno spazio autonomo nel sistema delle relazioni internazionali; che non accetta la situazione di interdipendenza mondiale per quella che è: un processo inarrestabile che non può essere fermato ma che deve essere gestito a due livelli istituzionali, quello sopranazionale e quello locale.

Va altresì sottolineato che la cultura della sovranità nazionale tende a ignorare il ruolo internazionale di soggetti diversi dagli stati, in particolare degli individui e delle ong.

Alla cultura della sovranità nazionale, il transnazionalismo contrappone la cultura della pace positiva, del disarmo, delle istituzioni sopranazionali, della sovranità popolare anche nel sistema dei rapporti tra stati, della solidarietà e della democrazia internazionale, dell'autodeterminazione dei popoli, dell'interdipendenza e dell'integrazione tra i popoli, della ingerenza pacifica negli affari interni degli stati che violano i diritti umani, della salvaguardia delle risorse naturali in quanto bene comune dell'umanità; dei poteri locali e regionali.

La cultura del transnazionalismo è andata oltre il pur giusto principio di sovranità eguaglianza degli stati per sostenere il principio di democrazia internazionale in senso proprio, cioè della partecipazione politica popolare ai processi decisionali delle istituzioni internazionali e della legittimazione diretta di queste ultime. È la cultura del pluralismo e della diversificazione dei soggetti politici e sociali a tutti i livelli.

c) *Stato-armato*. La cultura dello stato-armato è la cultura della guerra, dell'esercito, della difesa nazionale in armi, della rappresaglia, della ricerca militare, della produzione e del commercio di armamenti. È la cultura della violenza, della legge del più forte, dell'esistenza perenne di un nemico. È una cultura che favorisce i flussi transnazionali quando questi riguardano, per esempio, il commercio di armi o la preparazione di azioni terroristiche⁸³.

La cultura del transnazionalismo è invece la cultura che ripudia la guerra, chiede la smilitarizzazione dello stato, promuove le obiezioni di coscienza (al servizio militare, alle spese militari, alla ricerca militare), sostiene la creazione di un sistema di sicurezza sopranazionale così come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, distingue tra azioni di polizia internazionale sotto comando sopranazionale – legittime – e operazioni belliche – illegittime –, promuove le obiezioni di coscienza alla ricerca e alle spese militari, propone la creazione di una forza nonarmata e nonviolenta per la soluzione dei conflitti. È la cultura della nonviolenza progettuale e della legalità internazionale.

d) *Stato confinario*. La cultura dello stato confinario è quella del territorio inteso come spazio posseduto e chiuso, in cui l'esercizio della cosiddetta giurisdizione domestica spesso prevarica e discrimina.

La cultura del transnazionalismo è invece per definizione la cultura che attraversa i confini, è la cultura del dialogo e della cooperazione planetaria nel rispetto dei diritti umani, del pluralismo e delle identità culturali nella condivisione di un paradigma di valori universali.

13. *Nota conclusiva*

L'associazionismo di promozione umana non ha certamente poteri taumaturgi per fermare le guerre e instaurare la democrazia dappertutto nel mondo, però è un sicuro fattore di mutamento nel segno dei valori umani universali.

⁸³ Cfr. M. Merle, *Le concept de transnationalité*, cit., p. 9 ss.

Gli intralci al suo operare, man mano che l'associazionismo viene percepito dall'opinione pubblica come la coscienza critica e costruttiva della società civile, vengono sia dal suo stesso interno – lento *turnover* delle leaderships, sacche di campanilismo, burocratizzazione, verticismo delle organizzazioni internazionali nongovernative, eccessivo affidamento ai contributi finanziari statali, persistenza di sacche ideologiche – sia ovviamente dall'esterno – autoritarismo dei regimi politici, gelosia dei partiti, formalismo della cultura giuridica dominante, controllo dei grandi mass media da parte dei centri di potere economico –.

Pur in presenza di questo doppio ordine di intralci, è lecito ipotizzare che la capacità di incidenza politica dell'associazionismo è destinata ad aumentare in ragione del fatto che esso dimostra di volere profittare della crisi di governabilità degli stati per inserirsi, con idee nuove, nel dibattito sulle riforme istituzionali. Il diritto di far questo se lo è conquistato sul campo. ■