

Le nuove organizzazioni internazionali regionali e il sistema Nazioni Unite

*Giuliano Luongo**

Parole chiave: *Nazioni Unite, organizzazioni internazionali, multipolarismo*

1. *Introduzione*

Uno dei più chiari segnali del progressivo passaggio dal sistema di relazioni internazionali unipolare ed egemonico venutosi a creare dopo la caduta dell'ordine bipolare post-secondo conflitto mondiale a un sistema multipolare è rappresentato dalla fondazione e dal consolidamento di nuove organizzazioni internazionali regionali. Tali enti, spesso forti di un assetto notevolmente istituzionalizzato, non si limitano esclusivamente a farsi portatori di interessi localizzati davanti alla comunità internazionale: la loro azione politica ed economica tende, nelle maggioranza dei casi, a mettere in pratica un approccio proprio allo sviluppo e alla gestione delle relazioni internazionali, seguendo una via differente da quella tracciata negli anni passati dagli alfiери dell'euro-atlantismo. Il consolidamento di tali organizzazioni – e la spinta verso il multipolarismo che esso rappresenta – apre l'interrogativo di come questi nuovi attori si vadano a porre nell'assetto della cooperazione internazionale organizzata rappresentato dal sistema delle Nazioni Unite. Per quanto possa sembrare inatteso, specie avendo in mente la reazione di un "onni-presente" attore internazionale quale gli USA davanti a un fenomeno di integrazione naturale come quello eurasiatico, il sistema ONU pare avviato (persino con una certa reattività) a più forme di collaborazione con i nuovi centri di cooperazione regionale organizzata a guida non-statunitense. La concessione a enti come la Comunità economica eurasiatica, l'UNASUR e l'Organizzazione di Shanghai per la cooperazione dello status di osservatore presso l'Assemblea generale può essere considerato come un rilevante punto di partenza per il loro riconoscimento – in senso lato, non solo strettamente giuridico – davanti alla comunità internazionale dove, spesso sulla falsariga di *mindset* datati, vengono erroneamente scambiate per tentativi di proposizione di vecchie alleanze esistenti prima del 1989. Tra le numerose organizzazioni internazionali riconosciute dal 2000 in poi ci concentreremo sulle tre citate in quanto esse rivestono, visti gli Stati che ne fanno parte e il loro ruolo nella spinta verso un assetto multipolare delle relazioni internazionali, un ruolo di notevole importanza nel processo di "uscita" dall'unipolarismo.

* Roma, Istituto Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie (IsAG), Italia.

2. *Lo status di "Osservatore"*

È opportuno ricordare le condizioni dello status di osservatore presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite prima di procedere con il riportare fatti e riflessioni. Lo status di osservatore è una fattispecie che è stata formalizzata solo dopo la creazione delle Nazioni Unite, anche se le organizzazioni internazionali (comprese quelle non governative) avevano avuto un proprio ruolo nella codificazione del diritto internazionale già ai tempi della Società delle Nazioni, il cui *covenant*, però, non forniva alcun tipo di disposizioni giuridiche "codificate" in tema di cooperazione. La condizione di osservatore venne inizialmente concepita nel 1946 come strumento per non "ignorare" Stati in condizione di dichiarata neutralità permanente, ossia la Svizzera, la quale entrò come membro dell'ONU solo nel 2002.

Lo status di osservatore è una condizione che si basa interamente sulla pratica, vista la mancanza di precise disposizioni nel testo della Carta delle Nazioni Unite. Tale status fu inoltre esteso ad altri Paesi non membri poi integrati come tali: alcuni esempi sono quelli del Giappone, dell'Italia, della Finlandia e dell'Austria. Sviluppato inizialmente come misura "tampone" per una fattispecie non propriamente prevista dalla Carta, si concretizzò come una misura generale per gestire rapporti internazionali "transitori" con le dette nazioni che non godevano da subito della piena *membership* per diversi motivi derivanti dal contesto politico-internazionale dell'epoca. Lo status di governatore divenne in seguito una pratica utile a riconoscere la partecipazione anche di organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative. Gli osservatori permanenti possono o meno mantenere dei propri uffici presso la sede centrale delle Nazioni Unite a New York: questa decisione è legata, comunque, prettamente a tematiche logistiche decise da ciascuna delle organizzazioni riconosciute come osservatore e non influisce sullo stato giuridico delle stesse, né sulle loro capacità di interazione con le attività dell'Assemblea generale.

Ricordiamo che, nella prassi, la condizione di osservatore concede a chi ne sia oggetto il diritto di intervento durante i meeting dell'Assemblea generale e il diritto di voto su temi procedurali; in più, tale status concede anche un limitato diritto di firma in tema di *working papers* e risoluzioni ma non dà la possibilità di votare o supportare risoluzioni sulle c.d. *substantive matters*, vale a dire quelle non legate alla procedura ma alle tematiche. Dal 2011, l'Unione Europea gode di una sorta di "status di osservatore potenziato": esso permette di intervenire nei dibattiti, sottomettere emendamenti e proposte e altri diritti di norma disponibili solo ai membri. Tali privilegi sono stati messi a disposizione anche di altre organizzazioni regionali, a patto che esse ne facciano richiesta e siano nella condizione di intervenire per conto dei propri Stati membri: condizione, questa, che viene decisa solitamente dagli stessi Stati membri delle organizzazioni interessate. Le organizzazioni internazionali regionali (come l'Unione Africana) e alcune agenzie specializzate del sistema Nazioni Unite godono inoltre dello sta-

tus di osservatore permanente presso gli enti ONU connessi al loro ambito di competenza.

Documenti di rilievo nell'ambito dei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali sono la (relativamente) recente risoluzione n. 61/210 (*Integration of the economies in transition into the world economy*) e l'insieme di dieci *consensus texts* adottati durante la 67^a Assemblea Generale. La risoluzione 61/210, seppur composta da un testo relativamente breve, mette su carta importanti punti "di principio" per quanto concerne la cooperazione con organizzazioni foriere degli interessi di Paesi in via di sviluppo e in transizione verso un'economia internazionale integrata. In essa si invita il sistema Nazioni Unite a potenziare il dialogo e a migliorare il supporto a organizzazioni regionali e sub-regionali.

Storicamente, uno dei primi casi di riconoscimento di organizzazione internazionale portatrice di interessi legati a un'area geografica fu quello della Lega Araba, fondata nel 1945 e invitata come osservatore nel 1950 con la risoluzione 477/v. In tempi più recenti si segnalano quelli dell'Unione Africana nel novembre 2002 (risoluzione 57/48), dell'OSCE nel 1993 (ris. 48/5) e della stessa Unione Europea (nel 1974), la quale, come accennato in precedenza, è l'unica organizzazione internazionale regionale ad aver ricevuto maggiori poteri di intervento. Il caso dell'Unione Europea merita particolare attenzione in quanto, sulla base del testo della risoluzione 65/276 che le ha appunto concesso tale stato, la condizione di osservatore "potenziato" potrebbe essere concessa anche ad altre organizzazioni regionali in grado di prendere la parola per conto dei propri Stati membri. Questa apertura (passata come emendamento al testo originale) è un importante passo verso un ruolo più attivo delle organizzazioni regionali, in quanto determina la possibilità tangibile di mettere in atto le prese di posizione di tali enti come prese di posizione "collettive" degli Stati che le compongono, incrementando di conseguenza il loro peso politico effettivo (posto, ovviamente, il buon bilanciamento degli interessi dei membri dell'organizzazione e la coerenza degli obiettivi degli stessi).

I primi anni del 2000 hanno visto il riconoscimento dello status di osservatore a numerose organizzazioni regionali, tra le quali segnaliamo principalmente la Comunità economica eurasiatica e l'Organizzazione di Shanghai per la cooperazione – la seconda è stata riconosciuta durante la 59^a sessione plenaria dell'Assemblea, durante la quale sono state "integrate" altre cinque organizzazioni. Il riconoscimento delle organizzazioni regionali non ha mai seguito uno schema preciso di tempistiche, ma piuttosto ha risposto (o meglio: ha cercato di rispondere) alle esigenze dell'evoluzione della comunità internazionale analizzando singolarmente i casi specifici: si è cercato di riconoscere lo status a ogni nuovo attore giunto sulla scena internazionale le cui finalità fossero in linea con quelle del mandato delle Nazioni Unite e i cui membri avessero mostrato una crescente rilevanza sotto diversi punti di vista, da quello economico a quello politico-strategico. Attualmente, i nuovi centri del "potere" economico e politico, nonché i nuovi centri delle strategie allo sviluppo alternative alle vecchie proposte di stampo "occidentale",

sono in larga parte rappresentati anche dalle organizzazioni regionali che rafforzano la difesa dei loro interessi sullo scacchiere internazionale.

Va sottolineata la velocità con la quale la Comunità economica eurasiatica sia stata riconosciuta dalle Nazioni Unite, con il conferimento del titolo di osservatore permanente presso l'Assemblea generale (seppur priva di uffici presso la sede statunitense dell'ONU) datole il 9 dicembre 2003 con la risoluzione 58/84. Le Nazioni Unite hanno riconosciuto il fatto che la Comunità sia un'organizzazione istituita nel pieno rispetto della Carta ONU. Va rimarcato inoltre il rilievo del lavoro diplomatico svolto in primis dalla Federazione Russa nel mettere in pratica un progetto politico così rilevante a forte carattere sia di integrazione territoriale che ideologico, e soprattutto nel farlo accettare alla democrazia "internazionale" in tempi relativamente brevi. È inoltre importante notare come, nonostante l'avversione di alcuni Stati dal peso diplomatico non indifferente (nonché grossi sostenitori finanziari del sistema ONU), l'Organizzazione delle Nazioni Unite abbia comunque accettato la Comunità Economica Eurasiatica, evitando di cadere in vetuste logiche da "Guerra fredda" che paiono invece intrappolare in più di un'occasione i rivali storici del Cremlino. A latere, si noti come anche la Banca eurasiatica dello sviluppo goda dello stesso tipo di riconoscimento in seno alle Nazioni Unite: ulteriore segnale questo, del prestigio internazionale dell'intera operazione di integrazione economico-politica per lo sviluppo portata avanti dai Paesi dell'ex area sovietica. Riconoscere, e quindi tendenzialmente integrare un ente di promozione economica come la citata Banca è un ulteriore segnale di apertura verso un sistema di cooperazione regionale alternativo.

La cooperazione con lo spazio eurasiatico non si limita ai progetti legati esclusivamente all'integrazione economica e allo sviluppo economico-sociale, ma anche alla cooperazione militare. Si noti che anche l'Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva (OTSC) è riconosciuta come osservatore dal dicembre 2004 (A/RES/59/50): durante la 67^a sessione dell'Assemblea generale (19 novembre 2012) l'ONU ha messo su carta la risoluzione 67/6, dedicata proprio al tema della cooperazione con la OTSC. È importante notare come, in tale documento, si sottolinei come la OTSC abbia un campo d'azione e delle finalità in linea con quelle sancite nella Carta delle Nazioni Unite e che la sua azione – specie nell'ambito della stabilità regionale e della lotta al crimine transnazionale – vada maggiormente integrata con quella dell'ONU, con particolare attenzione al quadro della Strategia mondiale antiterroristica.

Nel rispetto della parità dei differenti interessi politico-internazionali e dello sviluppo di percorsi propri all'integrazione politica economica, si noti che anche il GUAM (Georgia, Ucraina, Azerbaigian, Moldova) è riconosciuto come osservatore dalle Nazioni Unite.

Di ulteriore rilievo, specie se se ne valutino le finalità sia economico-politiche che militari, è stato il riconoscimento dell'Organizzazione di Shanghai per la cooperazione (OSC). Accettata come osservatore nel 2004, la OSC ha visto riconosciuta la propria azione in ambiti chiave – mantenimento della pace, cooperazione regionale e sviluppo sostenibile, mantenimento di

relazioni di «buon vicinato» – e il suo ruolo nella promozione dei fini e degli obiettivi delle Nazioni Unite (come si può leggere nel testo della risoluzione 67/15). Nello stesso documento si può leggere ulteriormente che l'Assemblea generale invita le istituzioni specializzate e gli altri organismi, programmi e fondi dell'ONU a cooperare con la OSC al fine di mettere in atto programmi congiunti legati al raggiungimento degli obiettivi comuni. Risulta dunque chiaro come, anche in questo frangente, il sistema ONU abbia riconosciuto che la cooperazione in aree critiche per lo sviluppo e il dialogo multilaterale siano aree prioritarie, che vanno oltre logiche geopolitiche datate. Viene riconosciuta la capacità organizzativa dei Paesi esterni al sistema euro-atlantico, e soprattutto viene riconosciuto il loro impegno nel promuovere valori universali che esulano da prese di posizione ideologiche forzate derivanti da una mentalità unilaterale e interventista. L'assetto dei componenti della OSC la rende un'organizzazione fortemente trasversale dal punto di vista geografico. I suoi membri sono infatti Paesi ex-sovietici più la Cina; tra gli osservatori figurano India, Iran e Pakistan, mentre tra i partner "esterni" è presente la Turchia. È facile osservare come si tratti di un insieme di Paesi dagli interessi e i fini potenzialmente competitivi rispetto all'*establishment* "occidentale": nonostante questo, il potenziale "cooperativo" dell'organizzazione su tematiche d'interesse trasversale (si pensa alla sicurezza) è già stato sottolineato, dimostrando come "competizione" non significhi né si debba tradurre forzatamente in conflitto o tensione. La difesa di interessi locali può coesistere con la cooperazione e la collaborazione su problematiche prioritarie e di interesse comune.

L'ottenimento dello status di osservatore da parte dell'UNASUR (Unione Nazioni Sudamericane) è un ulteriore punto di rilievo nel quadro complessivo del riconoscimento dell'azione delle organizzazioni regionali. Se, da un lato, il riconoscimento di OSC e Comunità economica eurasiatica si potrebbe vedere come un "cedimento" verso le prese di posizione di organizzazioni espressione della volontà politica di Stati influenti – nonché membri del Consiglio di sicurezza – come Russia e Cina, il riconoscimento dell'UNASUR prende un peso ancora maggiore in quanto riconoscimento ulteriore di un nuovo centro di aggregazione politica ed economica fortemente alternativo quale l'America meridionale, rappresentata pressoché "in blocco" all'UNASUR: non ci si trova davanti a un ente che esprima (in maniera reale o presunta) la volontà di una potenza regionale "ingombrante" mirante a estendere la propria influenza su di una o più aree geografiche specifiche, ma di fronte a un'organizzazione dagli assetti generalmente più equilibrati fortemente caratterizzata dallo spirito indipendentista e anti-interventista dei suoi membri. La molteplicità di obiettivi dell'UNASUR – dal punto di vista economico, politico e del mantenimento della pace – ne sottolinea le grandi potenzialità di polo di integrazione a 360 gradi di un'area spesso martoriata da conflitti localizzati e soprattutto dai danni dell'interventismo straniero. Il ruolo dell'organizzazione nella prevenzione dei conflitti è stato già rimarcato dal sistema Nazioni Unite.

3. Conclusioni

Su queste basi, si apre dunque un interrogativo d'interesse: a quali livelli e soprattutto con quali tempistiche si potrà sviluppare la rete di cooperazione tra le nuove organizzazioni regionali e il sistema ONU? La risposta ovviamente non può essere né diretta né univoca, ma si possono trarre alcune riflessioni dalla situazione corrente.

In primo luogo, almeno in base teorica, si può notare come l'apertura iniziale delle Nazioni Unite a questi nuovi enti sia derivata fondamentalmente dal riconoscimento della convergenza di fini e interessi. La spinta alla cooperazione delle nuove organizzazioni ne ha permesso l'affermazione – almeno un livello iniziale – in seno al sistema internazionale di cooperazione, come appunto testimonia il riconoscimento presso l'Assemblea generale ONU: il perseguimento di interessi regionali e regionalizzati finisce per combaciare con il mandato generale delle Nazioni Unite e di molte delle sue istituzioni specializzate in quanto obiettivi come lo sviluppo economico e sociale sono traguardi condivisi, il cui raggiungimento può essere foriero di soli benefici per l'intera comunità internazionale. Il percorso verso la stabilità politico-sociale e il progresso economico è un obiettivo da perseguire nell'interesse dell'intera comunità internazionale: l'importante "innovazione" che portano le organizzazioni regionali citate consiste nel far sì che tale percorso avvenga al di fuori degli schemi prefissi dal sistema unipolare, ma si manifesti attraverso spinte genuinamente regionali che si integrano nel più ampio sistema globale.

In secondo luogo, bisognerà vedere quanto tali organizzazioni riusciranno concretamente a seguire il percorso di integrazione che hanno tracciato per loro stesse, sia sotto il profilo istituzionale che sotto il profilo della prassi. La concretezza e la tangibilità della loro azione determineranno il loro "peso" internazionale e il conseguente rafforzamento (o indebolimento) davanti al massimo foro della comunità internazionale, vale a dire l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La concreta volontà politica in seno a tali organizzazioni e la messa in atto tangibile delle dichiarazioni di principio, senza fermarsi alle dichiarazioni stesse, saranno indispensabili per un'effettiva azione economica, politica e diplomatica dei nuovi centri portatori di interessi localizzati. La costruzione dell'ordine multipolare e la conseguente uscita dal sistema unipolare passano proprio per la costruzione dei citati nuovi centri di interessi, dei nuovi "poli" attorno ai quali costruire un sistema di relazioni internazionali più equo e meno distorto.

Bibliografia

- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.
TREVES T., *Diritto internazionale – Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005.
ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnwj.htm>

<http://www.un.org/en/ga/62/plenary/un- Eurasian/bkg.shtml>

<http://www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>

http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r59_en.shtml

<http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml>

<http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11314.doc.htm>

The new regional international organizations and the United Nations system

The establishment and progressive affirmation of the role of regional international organizations representing the interests of newly industrialized or developing countries is a clear indicator of how the global order is shifting more and more towards a multipolar setting. In this short paper, we will focus on the presence of such organizations in the UN system, as a simple metric useful to observe the recognition of the role of these organizations in the international community.

Les nouvelles organisations internationales régionales et le système des Nations Unies

L'établissement et l'affirmation progressive du rôle des organisations internationales régionales représentant les intérêts des pays de nouvelle industrialisation ou en voie de développement est un clair indicateur de comment l'ordre mondial va de plus en plus vers un ordre multipolaire. Dans ce bref essai, on se concentrera sur la présence de ces organisations au sein du système des Nations Unies, comme simple mesure utile à observer la reconnaissance du rôle ces derniers dans la communauté internationale.