



## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

### OSSERVATORIO SULLE MOLTEPLICI VIE DELLE ONG N. 2/2016

#### 1. PRESENTAZIONE DELL'OSSERVATORIO

Si inaugura con il secondo numero del 2016 di questa rivista un nuovo Osservatorio dedicato al ruolo e al contributo delle organizzazioni non governative all'interno della comunità internazionale, da aggiungersi a quelli preesistenti di natura principalmente istituzionale. Al fine di fornire una visuale più ampia possibile sull'ordine internazionale contemporaneo, infatti, si è ritenuto particolarmente utile aprire una finestra sull'articolato mondo della società civile, che con le istituzioni internazionali dialoga e continuamente interagisce.

La partecipazione della società civile alla vita della comunità internazionale, accanto alla più tradizionale partecipazione democratica e all'associazionismo dei privati all'interno degli ordinamenti nazionali, non costituisce certo un fenomeno nuovo. Tuttavia, negli ultimi 20-30 anni esso è cresciuto in maniera esponenziale, grazie alla globalizzazione delle nostre società ed allo sviluppo della tecnologia della comunicazione. Strumenti quali internet sono stati determinanti nella acquisizione da parte di un numero sempre maggiore di gruppi di individui, anche i più svantaggiati, di capacità organizzative e comunicative che permettessero loro di impegnarsi concretamente per il progresso dei diritti o la risoluzione di determinati problemi di rilevanza più o meno globale.

La nascita delle prime organizzazioni private che avevano come scopo il perseguimento di un interesse collettivo – secondo quella che, come vedremo a breve, è oggi la definizione empirica di organizzazione non governativa (ong) – si rintraccia nella seconda metà del XIX secolo, quando la stabilità politica della Restaurazione realizzata dal Congresso di Vienna aveva permesso il fiorire di una classe borghese europea sufficientemente ricca e interconnessa da potersi cominciare ad interessare al “bene comune”, spesso in mancanza di una presa di responsabilità da parte del potere politico. Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, infatti, hanno avuto luogo le prime conferenze internazionali a composizione “mista”, presso le quali le associazioni godevano dello stesso status di partecipanti dei delegati governativi (cfr. E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, S. Giuliano Milanese (MI), 2013, p. 41 ss.). E' sempre in questo periodo, poi, che le organizzazioni non governative contribuiscono alla formazione dell'impianto dei primi organismi di natura intergovernativa, come ad esempio di quello della *International Federation of League of Nations Societies*, precorritrice della Società delle Nazioni.

La partecipazione delle ong alla vita delle organizzazioni internazionali create per il mantenimento della pace e la promozione dei diritti e della prosperità dei popoli è andata via

via ufficializzandosi e sviluppandosi nelle diverse fasi storiche e conoscendo sensibili accelerazioni nei due periodi successivi alle Guerre mondiali. Infatti, sebbene la prima organizzazione ad instaurare relazioni con la società civile – per via della sua stessa natura – sia stata l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), seguita in modo informale dalla Società delle Nazioni, è soprattutto con la nascita della Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) che tale ruolo internazionale dell'associazionismo privato trova piena legittimazione giuridica. L'art. 71 della Carta dell'Onu, anche per effetto della partecipazione delle stesse ong alla Conferenza preparatoria di San Francisco, stabilì che il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) potesse prendere accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni rientranti nella sua competenza. È da questo articolo che discende quello che comunemente viene indicato come “*status* consultivo” presso le Nazioni Unite, ovvero il diritto di partecipazione e – nella stragrande maggioranza dei casi – di parola, presso le sessioni dei vari organi dell'Organizzazione. Bisogna evidenziare, tuttavia, che questa forma di “accredito” permanente comporta la facoltà di assistere a incontri e riunioni, di proporre argomenti di discussione, di prendere la parola (con determinati limiti e condizioni) e di sottoporre documenti, ma non quella di partecipare alle negoziazioni o alle decisioni. In particolare, lo *status* consultivo si distingue in “generale” e “speciale”, laddove il primo viene attribuito alle ong che hanno interesse nella maggior parte delle attività dell'ECOSOC e dei suoi organi sussidiari, mentre il secondo a quelle attive, ma con credito internazionale, solo in alcuni settori. Le “buone prassi” così sviluppatesi all'interno delle Nazioni Unite sono state poi adottate dalle molte altre organizzazioni intergovernative fiorite nel corso del '900, in primis dal Consiglio d'Europa e quindi dalle organizzazioni regionali.

Un ruolo fondamentale nella progressiva affermazione delle ong come interlocutori permanenti delle Nazioni Unite e delle organizzazioni ad esse collegate (le c.d. agenzie specializzate) è stato sicuramente svolto dal movimento internazionale per i diritti degli indigeni, grazie al quale si è avuta la prima conferenza internazionale delle organizzazioni non governative ospitata dall'Organizzazione, svoltasi a Ginevra nel 1977. Da questa è conseguita poi la formazione dello *UN Working Group on Indigenous Populations* nel 1982, che tanto ha contribuito alla *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* adottata dall'Assemblea Generale nel 2007. Similmente, un ulteriore punto di svolta è stato più tardi rappresentato dalla Conferenza mondiale di Vienna sui diritti umani del 1993. L'art. 38 della Dichiarazione di Vienna sui diritti umani riconosce l'importanza del ruolo svolto dalle ong nella promozione di tutti i diritti umani e nelle attività umanitarie a livello nazionale, regionale e internazionale. Il loro contributo all'accrescimento di una consapevolezza pubblica sui temi connessi ai diritti umani, nonché alla loro promozione e protezione, è stato dichiarato come fondamentale accanto alla responsabilità primaria degli Stati. E, infatti, la Conferenza Mondiale sui diritti umani ha sottolineato proprio l'importanza di un continuo dialogo e di una cooperazione tra organizzazioni governative e non governative, mentre le Nazioni Unite si dotavano di una struttura dedicata, l'Alto Commissariato per i Diritti umani, che ha tra le sue funzioni anche il mantenimento dei contatti e delle relazioni con le ong.

Con la stessa Unione Europea le ong hanno oggi un legame complesso, ma fortissimo, non ultimo in relazione alla questione del finanziamento diretto attraverso i bandi europei. Nel corso degli anni '90, l'Unione Europea ha riconosciuto sempre di più il ruolo e il contributo delle ong, spostandosi dal concetto di “governo” a quello di *governance*, che implica il coinvolgimento di un'ampia gamma di attori nel processo politico. Le istituzioni europee e le ong hanno quindi sviluppato pratiche di dialogo abbastanza strutturate, definite

comunemente “dialogo civile”. Quest’ultimo si basa su alcuni elementi portanti: il [Libro bianco sulla Governance europea](#), presentato dalla Commissione (COM(2001)428); i [Requisiti minimi per la consultazione](#) (COM(2002)704); e l’articolo 11 del trattato di Lisbona relativo alla democrazia partecipativa.

Non esiste in diritto internazionale una definizione univoca di organizzazione non governativa. Esistono, tuttavia, una serie di elementi che caratterizzano questo tipo di enti, attribuendo loro una posizione all’interno della comunità internazionale. Anche se non ci addentreremo, in questa occasione, nel dibattito in dottrina circa il riconoscimento di una qualche forma di personalità giuridica internazionale alle ong, vale forse la pena ricordare che anche la dottrina positivista, che basa la sua analisi su criteri formalistici legati alla natura stessa del diritto internazionale, comincia ad aprirsi all’ipotesi che i soggetti dell’ordinamento non debbano essere necessariamente tutti identici per natura ed estensione di diritti e quindi alla possibile attribuzione alle ong di una personalità secondaria e parziale (cfr., per tutti, M.C. CICIRIELLO, *La soggettività internazionale delle organizzazioni non governative: un problema ancora aperto*, in *La comunità internazionale*, 2008, p. 44 ss.).

Primo carattere distintivo delle organizzazioni non governative, mutuato, tra l’altro, dalla definizione di “terzo settore” nel diritto pubblico nazionale, è quella di essere un ente di diritto privato, che agisce senza scopo di lucro per dei fini collettivi, tipicamente legati ad istanze politico-sociali dei propri membri, spesso trascurate dai governi. Esempi classici di temi oggetto di attività non governativa sono, infatti, la tutela dell’ambiente, la promozione e la protezione dei diritti umani, l’incremento del benessere per le fasce di popolazione meno benestanti o colpite da guerre o calamità. Un secondo carattere è quello dell’internazionalità, che può sostanziarsi sia nel possesso di un apparato organico permanente distribuito in più Stati che nella vocazione e rilevanza internazionale del lavoro di una struttura anche solo nazionale.

Questo Osservatorio si propone, quindi, di offrire uno spaccato su tutte le tipologie di attività che possono essere svolte da una organizzazione non governativa, presentando progetti, raccomandazioni e strutture delle più rilevanti realtà non governative a livello internazionale, nonché buone prassi a livello nazionale, con particolare attenzione al tema dei diritti umani. Va da sé che le esperienze e le tematiche riportate, riguarderanno i vari ambiti d’azione delle ong, in primis quelli legati alla c.d. *advocacy*, senza dimenticare le aree più classiche del volontariato internazionale, quale la cooperazione internazionale allo sviluppo o gli aiuti umanitari in aree di conflitto o colpite da calamità.

In effetti, nella loro concreta attività quotidiana, le ong svolgono le più disparate mansioni, che possono andare dalla logistica alla ricerca, dalla formazione alle campagne di sensibilizzazione, fino alla partecipazione ai procedimenti delle giurisdizioni internazionali (in veste di *amicus curiae*) e alle attività di *lobbying* presso le organizzazioni internazionali o i singoli governi nazionali. Cercheremo di rappresentare tutto ciò nella maniera più ricca possibile, nella convinzione che, come detto all’inizio, le organizzazioni non governative apportino un grande valore aggiunto non solo alla vita quotidiana di un gran numero di persone, ma anche alla c.d. *global governance*, ovvero a quell’insieme di processi e attori che tutti insieme partecipano al governo del mondo, andando a colmare il deficit di democraticità e *accountability* della *governance* intergovernativa e rappresentando sempre di più – come già auspicato nella dichiarazione [We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance](#) (UN Doc. A/58/817) del 2004 – una vera e propria società civile globale.

ELENA SANTIEMMA