

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

Anno XXVII Fasc. 6 - 2012

Stefano Nesor

**ORGANIZZAZIONI NON
GOVERNATIVE INTERNAZIONALI
E MONDO GLOBALE: LA
DIFFICILE RICERCA DI UNA
LEGITTIMAZIONE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

**ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE
INTERNAZIONALI E MONDO GLOBALE: LA
DIFFICILE RICERCA DI UNA LEGITTIMAZIONE (*)**

STEFANO NESPOR

1. L'ascesa delle organizzazioni non governative internazionali nel mondo globale. — 2. Tre esempi. — 3. Alla ricerca della legittimazione delle INGO: *a*) la Società civile globale; *b*) tra spazio globale e spazio nazionale; *c*) la rappresentanza degli iscritti. — 4. Le INGO rappresentano valori.

1. *L'ascesa delle organizzazioni non governative internazionali nel mondo globale.*

Un capitolo dedicato alle organizzazioni ambientaliste non governative, le cosiddette ENGO, *environmental non governative organizations*, non manca in qualsiasi trattazione di diritto o di politica dell'ambiente: la storia del diritto ambientale, soprattutto nei venti anni che sono seguiti al crollo dell'Unione sovietica e al dissolversi dell'organizzazione bipolare del mondo, è indissolubilmente legata al loro affermarsi e certamente oggi la politica e il diritto dell'ambiente sarebbero diversi senza la loro presenza. Il loro insieme è stato efficacemente definito come una *green public sphere* (1).

(*) Ringrazio PAOLA BRAMBILLA e TULLIO SCOVAZZI per le indicazioni e i suggerimenti.

(1) Così D. TORGERSON, *The Promise of Green Politics*, Duke University Press, 1999. Il movimento ambientalista è stato qualificato da Castells come « *il movimento che ha avuto maggiore importanza del nostro tempo* »: M. CASTELLS, *The power of Identity*, Oxford 1997, pag. 67. La bibliografia sulle NGO è assai ampia. Per brevità, rinvio a T. SCOVAZZI, *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, 2011, p. 829 e a T. TREVES, M. FRIGESSI DI RATTALMA, A. TANZI, A. FODELLA, C. PITEA e C. RAGNI (a cura di), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005.

Non bisogna però pensare che l'affermazione delle organizzazioni non governative sia un fenomeno ristretto all'ambiente: l'intera categoria delle organizzazioni non governative internazionali, le INGO, *International non-governmental organizations*, delle quali le ENGO fanno parte, pur esistendo almeno dall'inizio del secolo scorso, è infatti cresciuta negli ultimi decenni in modo impressionante: dal rispetto dei diritti umani, all'erogazione dell'assistenza sanitaria e igienica, all'assistenza allo sviluppo, all'assistenza sociale, culturale, sportiva e anche alla tutela dell'ambiente la presenza delle INGO si è imposta come una presenza ormai consolidata e irrinunciabile (2).

Così l'acronimo NGO (o l'equivalente italiano o francese ONG), conosciuto fino a qualche anno fa solo da pochi esperti, è oggi entrato nell'uso corrente: un segnale che qualcosa è mutato nell'assetto dei rapporti internazionali (3).

Alcuni dati permettono di apprezzare l'entità del fenomeno.

Operano attualmente a livello internazionale oltre 56.000 INGO: di queste, il 90% sono state costituite dopo il 1960 (4). Le principali INGO hanno un bilancio stimato in oltre 7 miliardi di dollari all'anno, superiore a quello di molti Stati, utilizzano lavoro — pagato o volontario — di centinaia di migliaia di persone e possono contare su milioni di sostenitori (5). Esse svolgono, sullo scenario globale, atti-

(2) Proprio la grande varietà dei compiti perseguiti ha reso sempre più ardua una definizione precisa di queste organizzazioni: molte sono le definizioni usate a seconda dei contesti in cui esse operano. Tutte richiedono la presenza di almeno tre requisiti fondamentali: debbono essere autonome e indipendenti dagli Stati, non debbono perseguire scopi di lucro e debbono possedere un'organizzazione idonea a operare nel contesto, nazionale o internazionale, prescelto per svolgere il proprio compito: vedi A.K. LINDBLOM, *Non-Governmental Organisations In International Law*, Cambridge University Press 2005, p. 36. Il terzo requisito è espressamente indicato nell'art. 71 della Carta fondamentale delle Nazioni Unite ove si stabilisce che « il Comitato economico e sociale (ECOSOC), l'organismo preposto al controllo delle attività delle Nazioni Unite concernenti lo sviluppo può stipulare accordi per consultazioni con le organizzazioni non governative nell'ambito della loro competenza ».

(3) P.J. SPIRO, *The Democratic Accountability Of Non Governmental Organizations: Accounting For NGOs* in *Chicago Journal of International Law*, 2002, p. 161.

(4) Su questi aspetti si veda L. CASINI, *Beyond The State: The Emergence Of Global Administration* in *Global Administrative Law Casebook 2012*, ove le INGO sono trattate come componenti della più vasta categoria delle Organizzazioni internazionali (IO).

(5) Cfr. D. HORTSCH, *The Paradox of Partnership: Amnesty International, Responsible Advocacy, and NGO Accountability*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2010, consultabile in <http://ssrn.com/abstract=1677623>. Greenpeace ha uffici in 40 Paesi, è presente in 158 Paesi e possiede anche una propria flotta; oltre 5 milioni sono i sostenitori (che possono essere militanti, tesserati, donatori o semplici abbonati ai notiziari email). Discorso analogo può farsi per il WWF o per Friends of the Earth. Si veda in proposito M.E. KECK-K. SIKKINK, *Activist beyond Borders*, Cornell University Press 1998. Le sole donazioni destinate alle organizzazioni ambientaliste negli Stati

vità propositiva, di iniziativa nei confronti dei governi e delle amministrazioni pubbliche nazionali, e di informazione e sensibilizzazione di decine di milioni di persone utilizzando i mass media disponibili, operando capillarmente sul territorio (6). Per svolgere questi compiti molte INGO hanno accentuato il carattere transnazionale della loro organizzazione (7); alcune hanno costituito « filiali » al di fuori dello stato di origine (è il caso di Amnesty International e di Greenpeace) mentre altre si sono associate con organizzazioni di altri Stati, dando luogo a federazioni o consorzi (è questo il caso della Federazione internazionale delle leghe per i diritti umani, e di Friends of the Earth International), spesso al fine di offrire alle organizzazioni statali affiliate un ritorno di immagine, di prestigio e di autorevolezza all'interno delle realtà in cui esse operano per effetto dei riconoscimenti ottenuti a livello internazionale (8); altre NGO ancora sono state costituite sin dall'origine su base internazionale (la Croce Verde Internazionale) (9).

Così le NGO transnazionali operanti nel settore ambientale erano 17 all'inizio degli anni Settanta dell'altro secolo, 167 nel 2000, quasi 200 nel 2008 (10).

Molte NGO sono consulenti, ufficiali o di fatto, delle maggiori organizzazioni internazionali: oltre 2000 sono le NGO che hanno un « *consultative status* » presso le Nazioni Unite; molte di più sono quelle accreditate presso altre organizzazioni e agenzie internazionali. Alcune sono ufficialmente incaricate di gestire l'applicazione di

Uniti hanno raggiunto nel 2004 7.6 miliardi di dollari: vedi C. D. STONE, *Is Environmentalism Dead?* in *Environmental Law*, 2008, 38, p. 21.

(6) W. SCHOENER, *Non-Governmental Organizations and Global Activism: Legal and Informal Approaches*, in *Indiana Journal Of Global Legal Studies*, 1997, 4, p. 537; D. SHELTON, *The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings*, in *American Journal of International Law*, 1994, 88, p. 611; J. MERTUS, *Considering Non-state Actors in the New Millennium: Toward Expanded Participation in Norm Generation and Norm Application in International Law and Policy*, 2000, p. 537.

(7) In genere le INGO hanno una soggettività i cui contenuti e caratteri sono defibiti in base al diritto nazionale dello Stato ove esse sono state costituite o dove hanno sede: cfr. T. SCOVAZZI, *cit.*, p. 829.

(8) Cfr. S. TARROW, *cit.* e T. RISSE-KAPPEN (a cura di), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures And International Institutions*, Cambridge University Press 1995 e, specificatamente per ciò che riguarda gli aspetti ambientali, il saggio di T. PRINCEN, *Ivory, Conservation and Environmental Transnational Relations*.

(9) Questi, e altri, dati sono in J. KEANE, *Global Civil Society?*, Cambridge University Press 2003.

(10) J. BANDY & J. SMITH, *Introduction: Cooperation And Conflict In Transnational Protest*, in J. Bandy & J. Smith (eds.), *Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, pp. 1-17 Oxford: Rowman and Littlefield 2005.

trattati internazionali: è per esempio il caso di Traffic, incaricata di coordinare l'applicazione del trattato CITES per la protezione delle specie animali e vegetali in via di estinzione (11). Vi sono anche casi in cui le INGO negoziano direttamente una norma di un trattato internazionale: è il caso delle NGO ambientaliste che hanno messo a punto insieme a rappresentanti dell'industria chimica una disposizione di un Trattato internazionale riguardante la tutela del Mediterraneo (12).

Le INGO partecipano così con funzioni consultive, propositive o di semplici osservatori accreditati alle conferenze internazionali (oltre 1400 erano presenti alla Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992, più di 2000 erano presenti alla Conferenza di Johannesburg del 2002), alla redazione di trattati multilaterali e bilaterali (13) e poi agli organismi costituiti per la loro applicazione. Infine svolgono, con i propri dipendenti, con i propri sostenitori e con migliaia di volontari che prestano gratuitamente la loro opera, attività sul campo nei settori di competenza, per la realizzazione di progetti promossi da organismi internazionali, assai spesso utilizzando finanziamenti e fondi dagli stessi concessi (14).

L'ascesa delle INGO nello scenario internazionale è stato oggetto di innumerevoli indagini. Sono state oggetto di studio le cause che hanno determinato il fenomeno dell'affermarsi delle NGO, individuate di volta in volta nella crisi dello stato, nella globalizzazione e nel conseguente incremento dei regimi di disciplina dei rapporti internazionali, nell'affermazione della tecnologia dell'informazione con il diffondersi della possibilità di accedere e scambiare informazioni a livello internazionale (15); il contesto politico sociale nell'ambito del quale le NGO si sono affermate (16); i rapporti con gli stati nazionali

(11) Si veda il sito <http://www.traffic.org/cites/>.

(12) Si veda T. SCOVAZZI, *The Amendments to the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-based Sources*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, p. 571.

(13) Il Trattato sulla messa al bando delle sostanze inquinanti — c.d. POPs — stipulato a Stoccolma nel 2002 è il frutto di una intensa attività svolta dalle NGO interessate a questa materia, tanto che è stato sostenuto che i rappresentanti dei Governi stipulanti si siano limitati a partecipare e a ratificare le conclusioni raggiunte.

(14) Più della metà dei progetti della Banca Mondiale nel 1998 prevedevano la partecipazione di NGO: si veda *Special: Citizens' Groups: The Nongovernmental Order: Will NGOs Democratize, or Merely Disrupt, Global Governance?* in *Economist*, 11 dicembre 1999 p. 20.

(15) J. K. GAMBLE - C. KU, *International Law-New Actors and New Technologies: Center Stage for Ngos?*, in *Law & Policy International Business*, 2000, 31, p. 221.

(16) Tra i molti saggi sull'argomento segnalò, anche per la estesa bibliografia, il volume di S. TARROW, *The New Transnational Activism*, Cambridge University press

e con gli organismi internazionali (anch'essi in consistente aumento nei vari settori che hanno acquisito rilevanza a livello sopranazionale); infine il rapporto spesso conflittuale con i principi di democrazia e rappresentatività (17).

L'aumento del numero di INGO e l'espandersi dei compiti che esse si propongono di assolvere ha reso sempre più sfumata l'individuazione delle organizzazioni che possono essere qualificate come ambientaliste: sia per le rilevanti differenze di obiettivi, di metodi di azioni, di strumenti prescelti, tra le varie organizzazioni, sia per l'accentuarsi della tendenza ad adottare obiettivi compositi e pluritematici (18): a partire dalla metà degli anni Novanta si è verificata nella azione delle NGO una sempre più stretta interconnessione tra scopi ambientali, scopi umanitari e di tutela dei diritti umani e scopi di tutela della salute. Così possono essere annoverate tra le ENGO organizzazioni che si battono per lo sradicamento della malaria o per l'adozione di corrette pratiche mediche per i malati di AIDS, per il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni subsahariane o per la non proliferazione nucleare.

Nonostante il successo conseguito, resta però paradossalmente ancora da risolvere un quesito fondamentale: da dove le NGO traggono la loro legittimazione ad agire e ad operare sullo scenario internazionale? Proviamo a dare una risposta ricostruendo la storia recente dell'affermazione delle NGO.

2. Tre esempi.

Tre esempi contrassegnano tre diversi momenti del percorso delle NGO negli anni più recenti.

Primo esempio.

Nel 1997 il premio Nobel per la pace è assegnato a un organismo denominato International Campaign to Ban Landmines-ICBL, un consorzio di INGO presenti attualmente in circa 100 paesi (19) per

2005. Si veda Lakshman D. GURUSWAMY, *Cartography of Governance: An Introduction*, in *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, 2002, p. 1.

(17) G. JOHNS, *Ngo Way To Go. Political Accountability of Non-government Organizations in a Democratic Society*, IPA backgrounder, nov. 2000, vol. 12 consultabile in www.ipa.org.au/library/IPABackgrounder12-3.pdf.

(18) Su questo punto si veda B. DOHERTY - T. DOYLE, *Beyond Borders: Transnational Politics, Social Movements and Modern Environmentalism*, in *Environmental Politics* 2006, pp. 698 ss.

(19) ICBL è stato costituito nel 1992 da sei diverse NGO. Il Trattato è stato adottato nel novembre del 1997 ad Oslo ed è stato sottoscritto nel dicembre dello stesso

aver promosso la campagna che ha portato alla stipulazione nel 1997 del Trattato sulla proibizione dell'uso, della conservazione, della produzione e del commercio di mine antiuomo e sulla loro distruzione: il risultato è stato una consistente riduzione nella produzione e dell'uso di mine c.d. antiuomo (20).

Secondo esempio.

Nel 2003 International Rivers Network (IRN), una NGO che opera in vari paesi a difesa dei fiumi e del patrimonio ambientale connesso ai corsi d'acqua (21), avvia una campagna a sostegno di una organizzazione ambientalista ugandese per impedire la realizzazione di una diga sul fiume a Bujagali Falls, in Uganda, finanziata dalla Banca Mondiale. La realizzazione della diga avrebbe fornito elettricità a alcune milioni di persone, ma — secondo i dati forniti da IRN — avrebbe anche comportato l'evacuazione di numerosi villaggi collocati nell'area ove si sarebbe formato il bacino artificiale e la ricollocazione degli abitanti in aree contigue.

Sebastian Mallaby, un giornalista del Washington Post, si reca sul posto e pubblica su una prestigiosa rivista statunitense, *Foreign Policy*, un articolo che denuncia la tendenziosità e la parzialità della campagna lanciata da IRN: Mallaby riferisce che l'organizzazione ambientalista che si opponeva alla costruzione della diga contava solo venticinque iscritti e che per gli abitanti dei villaggi da evacuare era stata prevista una ricollocazione soddisfacente con erogazione di equi indennizzi. L'articolo suscita un aspro dibattito che si estende all'affidabilità in generale delle campagne lanciate dalle organizzazioni ambientaliste. All'articolo di Mallaby fanno seguito risposte e contestazioni sia da parte di IRN, sia della organizzazione ugandese di riferimento che, in realtà, non era una organizzazione ambientalista, ma l'associazione degli esperti ambientali del Paese (22).

anno 1997 a Ottawa (a seguito del c.d. *Ottawa Process*); è entrato in vigore nel 1999 ed è ratificato oggi da 160 stati. Si veda <http://www.icbl.org/index.php>.

(20) MAXWELL A. CAMERON e altri (a cura di), *To Walk Without Fear: The Global Movement To Ban Landmines*, 1998; B.M. CARNAHAN, *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction* (« *The Ottawa Convention* »), in *The Federalist Society for Law and Public Policy Studies*, Washington, D.C., 2003.

(21) Si veda il sito www.internationalrivers.org/ IRN, fondata nel 1985, opera in collegamento con NGO nazionali di oltre 60 Paesi che si propongono obiettivi analoghi, primo fra tutti quello di bloccare grandi dighe e altri grandi progetti che distruggono l'habitat fluviale.

(22) S. MALLABY, *NGOs: Fighting Poverty, Hurting the Poor* in *Foreign Policy*, Settembre 2004, p. 50, consultabile in www.un-ngls.org/orf/cso/cso5/ngos.htm. All'argomento è dedicata anche una parte del volume dedicato da Mallaby all'attività delle Agenzie internazionali: *The World's Banker. A story of Failed States, Financial Crises and*

Terzo esempio.

Nel dicembre del 2004 un violento Tsunami colpisce 14 paesi, tra cui Indonesia, Tailandia, India, Sri Lanka. Le vittime sono 230.000, i senzatetto 1.7 milioni.

Al disastro segue la più grande operazione internazionale di salvataggio e assistenza attuata su scala mondiale. Governi e donazioni del pubblico ammontano a 13.5 miliardi di dollari: una somma mai raggiunta in precedenza e mai più avvicinata sino ad ora per catastrofi umanitarie. Un ruolo di primo piano nell'erogazione dei soccorsi è svolto dalle NGO, coordinate da organismi ufficiali delle Nazioni Unite: i rapporti ufficiali riferiscono di circa 200 organizzazioni internazionali che operano in collegamento con gli organismi ufficiali (23).

Questi tre esempi corrispondono a tre atteggiamenti presenti tra coloro che si occupano di NGO ed anche a tre fasi del rapporto tra NGO e le organizzazioni internazionali e gli Stati nazionali: l'accettazione senza riserve, il rifiuto radicale e il coinvolgimento condizionato.

Il primo esempio segna il periodo di massima popolarità delle NGO.

Il successo di ICBL alla metà degli anni Novanta nel promuovere un consenso internazionale per la messa al bando delle mine antiuomo sembrava dimostrare che « le NGO avevano la possibilità di cambiare il mondo » (così era scritto sino a qualche tempo fa nella pagina introduttiva del sito dell'organizzazione) utilizzando con abilità le tecnologie informatiche, sfruttando le possibilità offerte dai cambiamenti della politica, dell'economia e dell'organizzazione globale a seguito della scomparsa dei paesi socialisti guidati dall'Unione sovietica, ottenendo l'assistenza di governi solidali con gli obiettivi perseguiti e stabilendo contatti trasparenti con l'opinione pubblica internazionale.

Si tratta di un successo che non giunge dal nulla: esso affonda le

the Wealth and Poverty of Nations, Council of foreign relations 2004. Alla denuncia di Mallaby sono seguite varie risposte consultabili sul sito di IRN: si veda la risposta di uno dei direttori, P. BROSSHARD, *International Rivers Responds to Sebastian Mallaby's Attacks on NGOs* 5 novembre 2004 e T. HATHAWAY, *Ugandan NGO Responds to Mallaby*: entrambi precisano che l'opposizione alla realizzazione della diga era fondata sui costi eccessivi, sulla corruzione che avrebbe indotto, sull'omessa valutazione di soluzioni alternative, più efficienti ed economiche. Al dibattito hanno partecipato ambientalisti, agenzie internazionali e giuristi.

(23) Il numero di NGO presenti è assai superiore secondo altri rapporti: addirittura 500 secondo *Organisational rivalry waist Tsunami aid funds*, in Sri Lanka Watch, 22 agosto 2010 consultabile in www.srilankawatch.com/index.php?option=com_content&task=view&id=964&Itemid=1.

sue origini in un intervento umanitario di un gruppo di NGO: la tentata secessione nella primavera del 1968 del Biafra, ricco di giacimenti di petrolio, dalla Nigeria. Allorché le forze governative stringono d'assedio il territorio biafrano impedendo ogni rifornimento via terra, un gruppo di INGO (guidato da Oxfam, Caritas e Concern) mette a punto in pochi mesi, senza alcun sostegno economico o logistico da parte degli Stati, un ponte aereo che, per oltre un anno, fa giungere ogni notte tonnellate di cibo alla popolazione del Biafra: una dimostrazione di efficienza e di capacità organizzativa che stupisce il mondo (ma, secondo i critici, è anche la dimostrazione dei danni che possono produrre le interferenze umanitarie delle NGO nelle vicende politiche: senza il ponte aereo, la secessione del Biafra sarebbe fallita in poche settimane e molte vittime e molte distruzioni sarebbero state evitate). È l'inizio del movimento umanitario che in breve tempo costituirà una delle componenti più significative delle INGO.

Negli anni Novanta la Banca Mondiale, sotto la guida di James Wolfensohn avvia una politica di consultazioni con le NGO per le proprie iniziative, raccogliendone e seguendone, spesso i pareri, ricevendo l'appoggio anche di autorevoli mezzi di informazione (24).

Al dicembre del 1999 risale un prestigioso riconoscimento ufficiale delle NGO come protagonisti nello scenario internazionale, come rappresentanti della società civile globale e come soggetti capaci di perseguire obiettivi che gli Stati non erano in grado di realizzare: il segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan dichiara nel discorso di apertura della Conferenza della società civile globale (World Civil Society Conference) che « il potere della società globale era il risultato migliore ottenuto dalle Nazioni Unite da lungo tempo » (25); pochi mesi dopo, nel maggio del 2000, lo stesso Kofi Annan conferma al NGO Millennium Forum (organizzato dalla Conferenza mondiale delle NGO su mandato del segretariato generale delle Nazioni Unite in concomitanza con il Millennium Summit) che « coloro che operano per le NGO non solo realizzano il concetto di 'Noi, popoli delle Nazioni Unite...' in nome del quale è stata redatta la Carta delle Nazioni Unite, ma offrono anche la promessa che il potere della società civile può realizzare i principi della Carta per tutti nel ventunesimo secolo » (26).

(24) Si veda per esempio *Citizens' Groups: The Nongovernmental Order: Will NGOs Democratize, or Merely Disrupt, Global Governance?*, in *Economist*, 11 dicembre 1999, p. 20.

(25) KOFI ANNAN, *Discorso inaugurale alla Conferenza della World Civil Society*, 8 dicembre 1999.

(26) KOFI ANNAN, *Discorso al Millennium Forum*, 22 maggio 2000; vedi anche Millennium NGO Forum, The UN for the 21st Century in www.ngo.org/millennium/

Ma, proprio nello stesso periodo di tempo in cui queste enfatiche dichiarazioni paiono preludere a una irresistibile accelerazione del processo di affermazione delle NGO sulla scena internazionale, si intensificano i segnali del diffondersi di una tendenza contraria: sulle riviste specializzate di diritto e di politica internazionale e sui mass media compaiono con crescente frequenza critiche e sospetti sull'affidabilità di queste organizzazioni e accuse di conflitti di interessi, spese senza controllo, comportamenti eticamente non corretti ad esse imputabili. Soprattutto, viene denunciato il carattere non democratico delle INGO, organismi non eletti, espressione di piccole minoranze combattive, ma privi di rappresentatività: chi ha eletto le NGO? è la domanda che si ripete negli scritti degli oppositori al loro crescente potere (27). Questa tendenza è il frutto di una triplice reazione, istituzionale, culturale e politica.

È, prima di tutto, una reazione di carattere istituzionale alla minaccia che le NGO portano alla sovranità degli stati: un commentatore osserva che « pretendendo di essere i veri rappresentanti della società civile e addirittura anche delle generazioni future, le NGO hanno affermato il loro diritto di essere incluse nella gestione del potere a livello internazionale. Ma è una pretesa basata sulla presunzione che esse sono più rappresentative della società civile che i governi che la società civile liberamente elegge » (28).

È poi una reazione di carattere culturale alla posizione critica, se non apertamente ostile, che la maggior parte delle INGO assume nei confronti delle politiche di neoliberalismo collegate alla globalizzazione, ponendosi come baluardo indipendente e altruistico contro le politiche delle Agenzie internazionali e le scelte interessate delle multinazionali, in nome di una « governance democratica globale ».

È infine un'allarmata reazione di carattere politico al sostegno più o meno dichiarato offerto da molte NGO al movimento No-Global, a partire dalle manifestazioni di Seattle del dicembre 1999 in occasione della riunione della Organizzazione mondiale del commercio. È in

millennium.htm. Molti sono gli scritti di questi anni che pongono le basi di questa impostazione. Tra questi si vedano: D. OTTO, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in *Human Rights Quarterly* 18, 1996 p. 107; S. CHARNOVITZ, *Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance*, in *Michigan Journal of International Law*, 1997, 18, p. 183; P. J. SPIRO, *New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions*, in *Washington University Law Quarterly*, 1995, 18, p. 45.

(27) Si veda K. ANDERSON - D. RIEFF, *Global Civil Society: A Skeptical View* in *Global Civil Society 2004/2005*, pp. 26 ss., 2004.

(28) D. A. OESTERLE, *A Clear-Headed Look at NGOs*, in *Colorado Journal of International Law and Policy*, 2002, p. 129.

questo clima che nel 2003 viene costituito il progetto « NGOWatch » che si propone di esaminare i deteriori effetti che la straordinaria crescita delle INGO produce sulla sovranità dei regimi democratici costituzionali (29).

È sempre in questi anni che si avvia una serrata contestazione delle INGO che gestiscono il sistema degli aiuti umanitari — che ha dato origine a un vero e proprio genere letterario — divenuto secondo i suoi critici un affare che sorregge una enorme burocrazia, che di umanitario ha sempre meno e spesso provoca più danni che benefici (30).

Qui si inserisce il secondo esempio: la denuncia di Sebastian Mallaby nei confronti di una importante NGO internazionale su una autorevole rivista statunitense e la polemica che ne segue. La campagna avviata da IRN contro la costruzione di una diga in Uganda, del resto in linea con uno degli obiettivi principali di questa di NGO costituito dall'opposizione alla realizzazione di grandi dighe per le devastazioni ambientali che ne seguono, offre l'occasione per un attacco frontale alla presenza e alla utilità delle NGO sulla scena internazionale.

L'esordio dell'articolo è particolarmente significativo: « La Guerra contro la povertà è minacciata da fuoco amico. Uno stormo di attivisti occidentali esperti di media è calato sulle agenzie che si occupano di aiuti internazionali e organizza proteste per bloccare progetti che, secondo loro, sfruttano i paesi sottosviluppati. Sono proteste che servono ad agitatori professionali per lanciare le loro piccole polemiche sulle prime pagine dei giornali. Ma non servono certamente

(29) Sulle conseguenze negative per le NGO dei fatti di Seattle si veda K. ANDERSON, *What NGO Accountability Means — and Does Not Mean*, Washington College of Law research Paper n.2009-18, consultabile in <http://ssrn.com/abstract=1373487>. Per la presentazione del progetto si veda American Enterprise Institute, *We're Not from the Government, but We're Here to Help You. Nongovernmental Organizations: The Growing Power of an Unelected Few*, Conference Programme, Washington, D.C., 11 June 2003 consultabile in www.aei.org/events/eventID.329,filter.event_detail.asp.

(30) Il capostipite del genere è secondo molti, M. MAREN, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, Free Press 2002. Non andrebbe però dimenticato l'antesignano libro di G. HANCOCK, *The Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, Atlantic Press 1994. Possiamo ricordare, tra i volumi che hanno avuto maggior diffusione, F. TERRY, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, 2002; ALEX DE WAAL, *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, Indiana University Press 2009 e, da ultimo, L. POLMAN, *The Crisis Caravan: What's Wrong with Humanitarian Aid?*, Metropolitan Books 2010.

milioni di persone che nei paesi sottosviluppati vivono senza acqua e elettricità (31).

Siamo lontani anni luce dalle dichiarazioni del segretario generale delle Nazioni Unite, anche se, la fiducia dell'opinione pubblica nelle principali NGO resta assai alta (32).

Pochi mesi dopo la pubblicazione dell'articolo di Mallaby, alla fine del dicembre del 2004, si verifica nel Sudest asiatico il disastro provocato dallo tsunami generato dall'eruzione del vulcano di Banda Aceh in Indonesia. Nelle operazioni di soccorso e assistenza che seguono le NGO svolgono un ruolo fondamentale.

È l'occasione in cui le NGO possono dimostrare l'importanza della loro presenza e l'insostituibilità della loro azione come esponenti della società civile globale, con modalità non antagoniste, ma cooperative con le Agenzie internazionali e gli Stati colpiti. È anche l'occasione in cui le Nazioni Unite e le altre Agenzie internazionali possono dimostrare la correttezza delle scelte compiute negli anni passati di riconoscimento e coinvolgimento di queste organizzazioni in tutte le fasi delle operazioni di soccorso e di ricostruzione.

Viene così costituito un apposito organismo indipendente, la Coalizione per la valutazione dello Tsunami (Tsunami Evaluation Coalition-TEC), composto da rappresentanti delle Agenzie delle Nazioni Unite che sovrintendono alle operazioni, delle organizzazioni dei paesi donatori, delle NGO maggiormente coinvolte e, infine, da esperti di istituti di ricerca incaricati di raccogliere e elaborare i dati (33). Tra gli scopi del TEC c'è anche quello di garantire trasparenza e controllo sulle modalità di impiego delle somme ricevute dalle NGO: secondo le fonti ufficiali, si tratta di almeno 3.5 miliardi di dollari provenienti in parte da organismi e agenzie internazionali, in parte direttamente da donazioni dei privati. Di questi la metà è

(31) S. MALLABY, *cit.*

(32) Secondo un inchiesta condotta negli Stati Uniti nel 2003, esse sono considerate più affidabili di organizzazioni politiche, multinazionali e esponenti religiosi: si veda su questi punti J. BENDELL, *cit.*, Introduzione p. IX. Il delinearsi di contrapposte visioni sulle NGO nell'arena internazionale è oggetto di un Simposio organizzato nel 2002 dal Colorado Journal of Environmental Law and Policy, cui partecipano sostenitori e oppositori dell'ampliarsi della presenza di queste organizzazioni. Si veda l'articolo introduttivo di LAKSHMAN D. GURUSWAMY, *Cartography of Governance: An Introduction* in Colorado Journal of International Law and Policy, 2002, p.1.

(33) Il TEC ha predisposto rapporti generali e locali, valutazioni, statistiche sui vari aspetti dell'intervento umanitario e sull'impiego dei fondi (che sono valutati addirittura in misura superiore alle effettive necessità): un materiale di enorme importanza per studiare e pianificare le modalità con cui affrontare le grandi catastrofi, raccolto nel sito www.tsunami-evaluation.org.

utilizzata dalle dieci NGO più importanti, il resto è ripartito tra altre 190 (34).

I rapporti pubblicati dal TEC testimoniano l'importanza del lavoro svolto dalle NGO nell'attuazione delle varie operazioni di soccorso e di ricostruzione, soprattutto per le specifiche conoscenze e capacità pratiche nei settori oggetto della loro attività. Tuttavia, essi contengono anche critiche che denunciano la parzialità di molte azioni per considerazioni razziali, economiche, o di prestigio, capacità di pressione o preferenze politiche, l'inefficienza di talune operazioni (anche per l'affollamento di NGO presenti sul territorio) (35) e, talvolta, l'impreparazione e l'inesperienza degli operatori. In alcuni casi, inoltre, sono emersi episodi di corruzione nella distribuzione degli aiuti e di abusi nell'assegnazione delle risorse economiche disponibili (36). Pur con tutte le carenze emerse, il giudizio resta sostanzialmente positivo.

3 *Alla ricerca della legittimazione delle INGO: a) la Società civile globale.*

Il tema che si presenta con diverse sfaccettature nei tre esempi precedenti e che coinvolge l'assetto dei rapporti tra NGO con organismi e agenzie internazionali da un lato e con gli Stati su un altro versante è quello della rappresentatività e della legittimazione delle INGO.

Secondo l'impostazione diffusa negli anni Novanta, la legittimazione delle NGO deriva dal fatto che esse sono espressione della società civile globale, anzi, secondo alcuni sono esse stesse la società civile globale (37) o la società civile globale organizzata che funge da cinghia di trasmissione tra la cittadinanza globale e le istituzioni

(34) Oltre ai dati offerti dai rapporti del TEC, si veda RINGO OSSEWAARDE-ANDRÉ NIJHOF-LIESBET HEYSE, *Dynamics of NGO Legitimacy: How organising betrays the core missions of NGO*, in *Public Administration and Development*, 2008, 28, p. 49.

(35) Si veda anche per altri riferimenti V. COLLINGWOOD, *Non-governmental organisations, power and legitimacy in international society* in *Review of International Studies*, 2006, 32, p. 439.

(36) J. BENDELL, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier, United Nations, New York and Geneva, 2006 in www.gdrc.org/ngo/accountability/NGO_Accountability.pdf.

(37) Tra i più importanti teorici di questa impostazione, possiamo ricordare D. HELD, *Democracy And The Global Order: From The Modern State To Cosmopolitan Governance*, Polity Press and Stanford University Press, 1995. Si veda inoltre il libro di J. KEANE, cit.

internazionali (38); proprio per questo esse operano nell'interesse generale, sono « la coscienza del mondo » e formano lo spazio dove può confrontarsi e svilupparsi l'infinita pluralità e differenziazione degli esseri umani (39). Esse sono quindi legittimate a partecipare alla governance globale, così come riconosciuto dal Segretario generale delle Nazioni Unite (40).

Molte agenzie delle Nazioni hanno infatti costituito appositi dipartimenti per operare insieme alle NGO nelle iniziative di sviluppo sostenibile: lo UNDP-United Nations Development Programme ha una divisione denominata « società civile » responsabile dei rapporti con le NGO.

Ma che cos'è la società civile globale? Secondo una delle definizioni più diffuse, è la « sfera delle idee, valori, istituzioni, organizzazioni, *network* e individui che si collocano tra la famiglia, lo stato e il mercato e operano oltre i confini degli stati, delle società e delle economie nazionali » (41). In realtà l'espressione società civile globale appartiene a quel gruppo di definizioni che hanno avuto successo e sono entrate nel linguaggio corrente proprio in virtù della loro indeterminatezza, essendo però un « *fuzzy and contested concept* » (42): non diversamente da altri, tra cui la globalizzazione e lo sviluppo sostenibile, anche la società civile globale può essere riempita all'occorrenza dei contenuti più desiderati.

Secondo i suoi teorici, la società civile globale è l'equivalente su scala internazionale della società civile. Quest'ultima, all'interno degli Stati nazionali, comprende un complesso di istituzioni e di funzioni sociali: i partiti, i sindacati, le associazioni, le organizzazioni religiose, la stampa, i *mass media* i centri produttori di idee e ideologie. Anche la Commissione dell'Unione europea fa frequente uso di questa espressione indicando però realtà diverse: talvolta l'insieme delle organizzazioni rappresentanti attori sociali e economici, in altri casi la vita associativa che si esercita nello spazio tra lo Stato e il mercato,

(38) Così J. STEFFEK - P. NANZ, *Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance* in J. STEFFEK, C. KISSLING e P. NANZ (a cura di), *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, New York, Palgrave Macmillan 2007, pp. 1-29.

(39) H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Londra 1973, p. 438.

(40) È l'espressione utilizzata da P. WILLETTS, *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, Brookings Institution Press, Washington 1995.

(41) È questa la definizione offerta nel primo volume dello *Global civil society Yearbook*, apparso nel 2001 e giunto oggi alla decima edizione; Anheier e altri, *Global Civil Society* 2001, p. 17. L'Annuario 2012 è pubblicato a cura di M. KALDOR, H. L. MOORE e S. SELCHOW presso Palgrave Macmillan.

(42) Così nella prima edizione di *Global Civil Society*, vedi la nota che precede.

incluse le iniziative individuali di coloro che si impegnano in modo rilevante per il pubblico interesse in un settore particolare della società, in altri casi ancora le attività delle organizzazioni non governative, di volontariato e comunitarie (43).

Se, quindi, per usare una famosa definizione, la società civile è, nell'ambito dell'organizzazione statale, « *il vero focolare, il teatro di ogni storia* » (44), in quanto propone sempre nuovi valori, bisogni, tendenze e tensioni che lo Stato non vuole o non può soddisfare, la società civile globale è il teatro di ogni storia mondiale ed ha come punto di riferimento, e eventualmente come controparte, non lo Stato nazionale ma la comunità internazionale. E se, come diffusamente si ritiene, una forte società civile è importante per il funzionamento di uno stato democratico, svolgendo funzioni di stimolo, di impulso, di critica, di denuncia (45), altrettanto importante è la società civile globale per il funzionamento della comunità internazionale.

In realtà, questa equivalenza non è così ovvia come i teorici della società civile globale sostengono: le differenze tra quest'ultima e società civile sono ben più profonde che non il semplice dato geografico-territoriale della trasposizione da realtà nazionale a realtà globale (46).

Prima di tutto, non esistono nel sistema globale né organismi elettivi che rappresentino la volontà e gli interessi di un corpo elettorale globale né una Pubblica amministrazione unitaria: mancano quindi quelle componenti che consentono alla società civile nazionale di svolgere funzioni di proposta, sollecitazione e denuncia e, nello stesso tempo, che ne verificano la credibilità e l'affidabilità. La società civile globale opera quindi in uno spazio geografico e istituzionale diverso e non paragonabile.

Manca, inoltre, nel sistema internazionale quell'opinione pubblica che, all'interno di una compagine statale, funge da punto di riferimento della società civile e nello stesso tempo da stimolo e da controllo. Se si pone mente ai contrasti esistenti a livello globale tra opinioni pubbliche che rappresentano valori e culture diverse e difficilmente conciliabili (si pensi solo alle diverse interpretazioni del contenuto dei diritti umani fondamentali e alle diverse concezioni

(43) Commissione dell'Unione europea, *Libro verde sul ruolo della società civile nella politica in materia di droga nell'Unione Europea*, Bruxelles, 26 giugno 2006 COM(2006) 316.

(44) K. MARX, *Ideologia tedesca*, Bompiani 2011 (pubblicato nel 1846).

(45) Si veda su questo punto il saggio di A. GIDDENS, *The Third Way and Its Critics*, Oxford Polity Press 2000, p. 29.

(46) Tra i critici del concetto di società civile globale si veda K. ANDERSON - D. RIEFF, cit.

della collocazione della donna nella società) risulta difficile sostenere che esista una opinione pubblica globale (47).

Infine, mancano a livello globale dibattiti su temi politici economici o sociali paragonabili a quelli che si svolgono all'interno degli stati nazionali e che alimentano, in quello spazio, le proposte e le denunce della società civile.

In definitiva, la società civile globale non può essere considerata una trasposizione della società civile che opera all'interno di uno Stato, perché Enti, associazioni, organizzazioni che la compongono agiscono in uno spazio assai diverso da quello occupato dalla società civile: uno spazio frammentato, disomogeneo, conflittuale che permette di dubitare della stessa esistenza di una entità assimilabile alla società civile che ricomprenda l'intera comunità internazionale: di società civile globale può forse parlarsi se, rinunciando alla pretesa di globalità, si riduce lo spazio a quei territori e quegli ordinamenti che condividono alcuni valori fondamentali (i paesi occidentali, i paesi islamici e così via).

Se, per queste ragioni, si abbandona il mistico e suggestivo connubio tra INGO e società civile globale, la conseguenza non è di poco conto: si sgretola il piedistallo sul quale era sorretta da un punto di vista giuridico-istituzionale la legittimazione delle INGO. Ma allora, come si giustificano lo status e il potere che hanno acquisito in questi anni sulla scena internazionale, via via accettati, non solo di fatto, dagli organismi internazionali, in modo indipendente dagli Stati e talvolta contro di essi?

b) *Tra spazio globale e spazio nazionale.*

Sotto un diverso profilo, si può sostenere che le INGO, pur non potendo essere considerate espressione della società civile globale, sono tuttavia assimilabili alle NGO nazionali (che spesso anzi ne costituiscono ramificazioni), sicché traggono la loro legittimazione allo stesso modo di queste ultime.

Ma questa tesi non tiene conto del fatto che assai diversi sono il

(47) Si pensi al caso delle NGO ambientaliste che si intromettono tra le baleniere giapponesi e le balene, sostenendo di esercitare il loro diritto umano alla libertà di opinione, mentre i giapponesi li considerano pirati: si vedano in proposito A. KANEHARA, *So-Called Eco-Piracy and Interventions by NGO to Protests against Scientific Research Whaling in High Seas: AN Evaluation of the Japanese Position* e J. TEULINGS, *Peaceful Protests against Whaling on the High Seas — A Human-Rights Based Approach*, in Clive R. Symmons (a cura di), *Selected Contemporary Issues in the Law of the Sea*, Nijhoff, Leiden-Boston 2011, p. 195 e p. 221.

ruolo e la stessa natura delle NGO nella realtà globale e nella realtà nazionale.

Infatti, le NGO nazionali o locali perseguono interessi di carattere generale, adespoti e non necessariamente coincidenti con l'interesse pubblico. Esse però non rappresentano in senso proprio i loro sostenitori, né coloro che si identificano o semplicemente sostengono con gli interessi che esse hanno assunto come propria missione: anzi, la loro credibilità, la loro autorevolezza e il successo delle loro battaglie prescindono da uno specifico mandato e sono rafforzate proprio dal fatto di essere indipendenti dagli umori variabili della collettività e dell'elettorato. Questo ruolo però può essere compiutamente svolto dalle NGO nazionali perché esse sono inserite nell'ambito di un'organizzazione statale ove ci sono istituzionalmente organismi eletti (a livello centrale o periferico) che rappresentano la società civile e rispondono dei loro programmi all'elettorato e dove ci sono un potere esecutivo e una pubblica amministrazione che, in modo diretto o mediato, all'elettorato devono rispondere.

Se manca questa cornice, che possiamo qualificare in senso lato democratica, le NGO stentano a svolgere il loro ruolo oppure sono fittiziamente indipendenti, essendo in realtà espressione del governo e dei suoi interessi: è il fenomeno delle c.d. GONGO, sorte in molti Paesi con regimi autoritari per sostenere dall'esterno, con finanziamenti pubblici ma in modo formalmente indipendente, le politiche perseguite da quei regimi e le scelte operate nei vari settori ove le INGO sono attive (48).

A livello internazionale, invece, si è visto che non vi sono organismi eletti che rappresentano un ipotetico corpo elettorale globale; ed è proprio per questa mancanza che permette alle NGO di presentarsi come i rappresentanti della società civile o come la sua autentica espressione. Esse quindi, per la conformazione della comunità internazionale, hanno la possibilità di occupare uno spazio e di pretendere una legittimazione che, a livello nazionale, è istituzionalmente precluso.

(48) Le GONGO, *Government Oriented NGO* sono spesso qualificate come *servile societies* appunto perché servono lo stato e non la società civile: cfr. O. DE FROUVILLE, *Domesticating Civil Society at the United Nations*, in Dupuy & Vierucci (eds.), *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p. 71. Il fenomeno delle GONGO rischia da un lato di travolgere il principio di indipendenza e di collegamento con la società civile su cui si basa l'affidabilità dell'intero sistema delle relazioni tra NGO e Agenzie internazionali, d'altro lato di imporre nuovi e più rigidi criteri per il riconoscimento dello status di NGO. Sul tema si veda MOISÉS NAÏM, *What Is a Gongo? How government-sponsored groups masquerade as civil society* in *Foreign Policy*, maggio-giugno 2007.

C'è poi una seconda rilevante differenza: le NGO nazionali sono in genere soggetti di diritto riconosciuti nell'ambito di un ordinamento giuridico; esse sono destinatarie dei diritti e degli obblighi stabiliti per le persone giuridiche in generale e sono titolari delle eventuali prerogative stabilite dalla legge (molti stati stabiliscono regole particolari in materia di accesso alla giustizia delle organizzazioni ambientaliste e di altre NGO nella loro qualità di enti esponenziali di specifici interessi delle collettività cui fanno riferimento).

Ben diverso è il ruolo delle INGO che operano sulla scena internazionale. Esse non sono soggetti di diritto e non sono, di conseguenza, titolari di diritti e di obblighi nell'ordinamento internazionale, pur essendo spesso i loro rapporti con le organizzazioni internazionali formalizzate mediante apposite procedure di accreditamento, che danno alle NGO uno stato consultivo.

In definitiva, le INGO che operano a livello internazionale e le NGO nazionali, pur avendo relazioni e collegamenti associativi spesso assai forti, sono difficilmente assimilabili proprio per il diverso contesto nel quale operano e, conseguentemente, per il diverso ruolo che assumono. Questo significa però anche che la legittimazione delle INGO ad operare sullo scenario internazionale non può essere giustificata utilizzando gli stessi criteri in base ai quali sono legittimate le NGO nell'ambito nazionale.

c) *La rappresentanza degli iscritti.*

Sembra, allora, che non resti che una sola, ridotta e modesta conclusione: le INGO rappresentano non la società civile globale, ma solo i loro soci, iscritti o sostenitori.

Ma, a prescindere dal fatto che ben poche INGO offrono dati precisi sul numero effettivo dei soci o degli iscritti e che il concetto di aderenti o sostenitori è assai ambiguo, potendo coprire un'area che va dal militante tesserato al semplice sostenitore che invia occasionalmente un contributo, anche questa conclusione è tutt'altro che pacifica.

Infatti non ci sono INGO che possono dire di « rappresentare » in senso proprio i loro aderenti, nel senso di realizzare la loro volontà: le scelte che le INGO compiono nei settori in cui sono attive non derivano mai da preve indicazioni degli aderenti che contribuiscono a formarle a seguito di un dibattito interno; al contrario, ben più frequentemente sono il frutto di decisioni assunte dal gruppo dirigente che gli aderenti conoscono e condividono solo *ex post*, spesso

non per autonomo convincimento ma sol perché si tratta di iniziative portate avanti dalla INGO cui essi fanno riferimento in quanto ne condividono gli scopi o la missione. In sostanza, la rappresentanza si riduce a un processo di ratifica di decisioni già prese, per di più espressa spesso soltanto dal pagamento della quota associativa o dall'invio di contributi (49). Ben poco per giustificare la presenza delle INGO sullo scenario globale.

Sembra così che si siano sfaldati tutti i percorsi che, nel corso di più di un decennio, sono stati seguiti per dare legittimazione alla presenza delle INGO sullo scenario internazionale: esse infatti non rappresentano la società civile globale, non sono assimilabili agli enti nazionali esponenziali di interessi generali rilevanti e non rappresentano se non in modo assai improprio i loro aderenti.

Ma allora, hanno ragione tutti coloro che, a partire dalla metà degli anni Novanta, hanno contestato l'eccessivo spazio concesso sullo scenario globale a organismi, non eletti, non democratici, non rappresentativi, e privi quindi della legittimazione variamente addotta per giustificare la propria presenza e si sono spesso aspramente schierati contro tutte le decisioni degli organismi internazionali che continuavano a intrattenere rapporti con le INGO, dando loro la possibilità di occupare un posto di rilievo nel mondo globalizzato e di partecipare alla costruzione della governance globale (50)?

Prima ancora che a livello teorico, la risposta negativa a questa domanda è giunta dai fatti: nonostante la non rappresentatività e la mancanza di una vera democrazia interna, le INGO continuano a svolgere un ruolo essenziale nello scenario internazionale su un triplice fronte: gli stati all'interno dei quali operano, gli organismi internazionali e le due diverse collettività che con loro hanno rapporti: quelle dei sostenitori e finanziatori da una parte e quelle che beneficiano della loro attività dall'altra.

4. *Le INGO rappresentano valori.*

Le ragioni di questa risposta sono, tutto sommato, semplici: la legittimazione delle INGO ad operare sullo scenario internazionale

(49) Si vedano a questo proposito le osservazioni di CLIFFORD BOB, *NGO Representation and Accountability*, in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1023021&.

(50) Sulla funzione delle NGO come « non-State regulators » vedi D. BRAKMAN REISER-C. R. KELLY, *Linking Ngo Accountability And The Legitimacy Of Global Governance*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2011, p. 1011.

deve essere cercata altrove. Proprio tenuto conto del diverso scenario in cui esse si muovono, è un errore voler applicare per queste organizzazioni criteri e principi utilizzati per dare legittimazione ad altri organismi che rappresentano interessi generali o settoriali di determinate collettività.

Le INGO non rappresentano né la società civile globale, né specifici gruppi: rappresentano valori e quindi orientamenti diversi dal profitto (tipico del settore privato)⁽⁵¹⁾ e dalle ragioni di potere (tipiche del settore pubblico). Esse quindi traggono la loro legittimazione da un lato da tutti coloro che condividono i medesimi valori, dall'altro dalle collettività per le quali esse operano, facendo applicazione dei valori che sono oggetto della loro missione.

La loro legittimazione ad operare sullo scenario globale e ad interagire con le organizzazioni internazionali e con gli Stati è quindi offerta non solo dai loro sostenitori e finanziatori, ma — a seconda della loro missione — da coloro i cui diritti umani sono violati, da tutte le collettività alle quali offrono assistenza sanitaria o aiuti per lo sviluppo o per tutelare l'ambiente in cui vivono per mezzo dei loro volontari e collaboratori. È in considerazione quindi del loro concreto operare e dell'efficienza e della serietà con la quale perseguono i valori che costituiscono le loro finalità che le INGO hanno il sostegno e l'apprezzamento dell'opinione pubblica, hanno conquistato il diritto di operare come soggetti sulla scena globale di collaborare con le organizzazioni internazionali.

Alcune ipotesi si presentano con maggiore frequenza.

Assai spesso le NGO fungono da strumenti sussidiari o complementari degli Stati e delle organizzazioni internazionali in tutti i casi in cui gli uni o le altre non sono in grado o non vogliono intervenire.

Sempre più frequentemente nel corso degli ultimi dieci anni le NGO, in virtù della loro specifica preparazione tecnica in determinati settori (ambiente, sanità, lotta alla povertà), assumono, come già si è detto, la veste di consulenti di organizzazioni internazionali, partecipano a negoziati per la predisposizione di trattati multilaterali, contribuiscono alla messa a punto di regole e *standard* per la gestione di materie di rilievo globale oppure si occupano di curarne l'applicazione.

In molti casi, inoltre, le NGO svolgono un ruolo importante dove sono in gioco valori non riconducibili ad una pura e semplice logica di mercato come i diritti umani e la tutela dell'ambiente, operando

(51) Non tutte, in realtà. Sono accreditate presso organizzazioni e segretariati internazionali, ONG che rappresentano interessi privati (ad es., dell'industria chimica o degli armatori di navi).

con i loro militanti o i loro aderenti con modalità e strumenti che prescindono dalla ricerca del profitto (52).

In altri casi, coprono gli spazi lasciati liberi dal fallimento dello stato o del mercato (53).

In altri casi ancora, le NGO svolgono la funzione di individuare e di porre sotto gli occhi dell'opinione pubblica temi e problemi che stati e organizzazioni internazionali non scorgono, o preferiscono non vedere (54).

Infine, ci sono tutti quei casi nei quali le NGO, in virtù della loro transnazionalità, operano e svolgono la loro attività in realtà ove la presenza di organizzazioni internazionali non è consentita dagli organi governativi o non è possibile garantire la sicurezza dei funzionari. Sono casi nei quali le NGO, talvolta con finanziamenti delle organizzazioni internazionali, svolgono un'attività sostitutiva della presenza della comunità internazionale.

Tutti questi casi offrono sul campo una forte legittimazione delle INGO e ne giustificano la presenza sullo scenario internazionale.

Proprio questo diverso meccanismo di legittimazione è stato valorizzato dalla c.d. INGO Charter, resa pubblica dopo anni di preparazione nel giugno del 2006, nella quale sono indicati i compiti, i doveri e le responsabilità che debbono caratterizzare l'azione delle INGO sulla scena internazionale: in sostanza uno statuto di responsabilità che prevede il rispetto di principi concernenti il buon governo interno dell'organizzazione, la trasparenza e eticità delle fonti di finanziamento, l'indipendenza, la non discriminazione e il rispetto dei principi posti dalla dichiarazione universale dei diritti umani (55).

Ecco le basi della legittimazione delle INGO secondo la Carta, contenuta nella parte introduttiva: « Il nostro diritto di svolgere la nostra missione è basato sulla libertà di espressione, di riunione e di associazione, sul contributo che offriamo allo sviluppo dei processi democratici e sui valori che promuoviamo.

La nostra legittimazione proviene inoltre dalla qualità del nostro

(52) Vedi su questo punto anche per riferimenti bibliografici, R. OSSEWAARDE-A. NIJHOF-L. HEYSE, *cit.*, pp. 42-43.

(53) Vedi sul punto le considerazioni di G. DE BURCA, *New Governance and Experimentalism: An Introduction*, in *Wisconsin Law Review*, 2010, pp. 227 e 232.

(54) Così U. BECK, *World Risk Society*, Cambridge 2000.

(55) La preparazione della Carta è iniziata nel 2003 su iniziativa di quattro importanti INGO: ActionAid International, Amnesty International, Oxfam International e International Save the Children Alliance. La presentazione della Carta è avvenuta nel 2006 a Londra presso la sede di Amnesty International. Sono attualmente 28 le INGO che hanno aderito alla Carta, impegnandosi a rispettarne i principi. Vedi per maggiori informazioni www.ingoaccountabilitycharter.org/. Sul tema si veda D. HORTSCH, *cit.*

lavoro e dal riconoscimento e sostegno che otteniamo dalle collettività con le quali e per le quali lo svolgiamo, dai nostri aderenti, dai nostri sostenitori e finanziatori, dall'opinione pubblica e dalle organizzazioni governative e internazionali.

Noi sosteniamo la nostra legittimazione in una prospettiva intergenerazionale, rendendo conto del nostro impegno e dei nostri risultati ».

S. NESPOR, *Organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, n. 6, pp. 703-723.

La crescita delle ONG negli ultimi decenni è stata uno degli eventi più significativi in ambito internazionale, ambito nel quale ora sono considerate delle presenze insostituibili.

Questo è vero sia per le ONG ambientali (ENGO) sia per le ONG che perseguono altre finalità (tra le quali quella sui diritti umani ha avuto il maggior successo). La questione della loro legittimità e della loro responsabilità resta però ancora un problema irrisolto.

Questo articolo esamina tre esempi nella storia recente delle ONG internazionali, considerate come il simbolo di tre atteggiamenti diversi nei confronti della loro presenza sulla scena internazionale. Il primo è il riconoscimento ufficiale delle ONG internazionali da parte delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali come espressione della società civile globale, il secondo esempio è l'emergere della diffidenza verso le ONG internazionali a causa della loro mancanza di rappresentanza e di responsabilità. Il terzo esempio è la cooperazione tra le organizzazioni internazionali e le ONG internazionali, illustrata dall'attività INGO coordinata dalle Nazioni Unite in seguito allo Tsunami del 2004 nel sud est asiatico.

Sulla base di questi esempi, non è sostenibile l'opinione di chi considera le ONG internazionali come espressione di una società civile internazionale, né tantomeno si può aderire all'opinione che attribuisce alle ONG internazionali la medesima fonte di legittimazione delle ONG a livello nazionale (che operano in un ambiente istituzionale, inesistente a livello globale), né infine possono essere considerate quali rappresentanti dei loro sostenitori, essendo anche questa fonte di legittimazione discutibile.

La conclusione è, tuttavia, che le ONG sono da considerare pienamente legittimate ad operare sullo scenario internazionale e che la fonte della loro legittimazione è costituita dai valori che esse perseguono e realizzano, oltre che dai risultati raggiunti.

The growth of international NGOs (so-called INGOs) in the last few decades has been one of the most significant events in the international sphere, where they are now considered permanent players.

This is true for environmental NGOs (ENGO) as well as for NGOs pursuing other missions (human rights being the most successful one). At the same time, the question of their legitimacy and their accountability is still an unresolved issue.

This article examines three examples in the recent history of the INGOs, symbolizing three different attitudes towards their presence in the international arena. The first is the official recognition of the INGOs by the international organizations as a true expression of the international

civil society; the second example is the distrust towards the INGOs, because of their lack of representation and accountability.

The third example is the newly developing cooperation between international organizations and the INGOs. This is well illustrated by the INGO activity coordinated by the UN, in the aftermath of the tsunami of 2004 in south east Asia.

Moving on from these examples, the article argues that it is not possible to support the opinion that considers the INGOs to be an expression of an international civil society, nor is it possible to agree with the opinion that they have the same legitimacy as the national NGO (operating in an institutional environment, non-existent in the international arena), nor may they be considered to be representing their supporters, as this source of legitimacy is also questionable.

However the article concludes that the values INGOs represent, and the results they achieve in pursuit of their mission around the world, is the source of their legitimacy.