

**Marco Mascia**  
Docente di «Movimenti  
collettivi e tutela dei diritti  
umani» nell'Università  
di Padova

## ONG (Organizzazione non governativa)

La realtà internazionale del nostro tempo va sempre più caratterizzandosi per la presenza di attori collettivi che affondano le loro radici nel sociale e che del sociale, senza mediazioni, intendono rappresentare e soddisfare bisogni, interessi e valori lungo un percorso di ruoli che va dalle micro realtà locali fino ai macro ambiti decisionali sul piano mondiale. Questi attori introducono nel sistema della politica internazionale una nuova tensione teleologica e una ricerca di senso umano che investe anche i tradizionali rapporti fra Stati.

### Significato e struttura

La sigla ONG (Organizzazione non governativa) è comunemente usata, anche nelle sedi ufficiali dell'organizzazione intergovernativa (dall'ONU all'UNESCO, dal Consiglio d'Europa alla Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, dall'Organizzazione degli Stati Americani all'Organizzazione dell'Unità Africana), per indicare gli attori collettivi, ovvero le espressioni associative, della parte «popolare» del sistema internazionale, che perseguono fini di promozione umana quali la solidarietà internazionale, lo sviluppo umano, l'assistenza umanitaria, il dialogo interculturale, la promozione e la protezione dei diritti umani, la pa-

ce, il disarmo, la soluzione nonviolenta dei conflitti, la tutela dell'ambiente.

È il caso di far notare che l'aggettivo «non governativo» incontra crescente sfavore nel mondo dell'associazionismo, in ragione del fatto che si tende a considerare le associazioni come espressione istituzionale, indipendente di società civile e quindi come strutture che asseriscono la propria soggettività al positivo, non al negativo. Esistono ormai una pluralità di sigle che tendono a sostituire quella di ONG: CBO (*Community based organisation*), GRO (*Grassroots organisation*), NPO (*Non profit organisation*), PO (*Peoples's organisation*), PVO (*Private voluntary organisation*), CSO (*Civil society organisation*), TSM (*Transnational social movement*), ecc.

La definizione ufficiale di Organizzazione non governativa, di portata universale, è contenuta nella Risoluzione dell'ECOSOC (Consiglio Economico e Sociale [dell'ONU]) 1996/31: «Ai fini delle presenti disposizioni generali, è considerata come una organizzazione non governativa una organizzazione che non è stata creata da una entità pubblica o da un accordo intergovernativo, anche se essa accetta membri designati dalle autorità pubbliche ma a condizione che la presenza di

tali membri non nuoccia alla sua libertà di espressione».

Nella letteratura delle Relazioni internazionali, la definizione corrente di ONG è così riassumibile: la ONG è una struttura permanente di società civile a carattere transnazionale, creata sulla base di un accordo tra soggetti diversi sia dagli Stati sia dalle loro agenzie intergovernative, per il perseguimento *non profit* di obiettivi di promozione umana. Essa è democraticamente strutturata, in grado di autofinanziarsi, attiva per via transnazionale «dalla città all'ONU», soggetto politico di «utilità internazionale»; si identifica nei principi del diritto internazionale dei diritti umani e stimola la democratizzazione degli organismi intergovernativi. Tende a coordinarsi con altre ONG (*networking*) e a porsi come attore di mutamento strutturale del sistema internazionale.

Dal canto suo, la Commissione europea nella Comunicazione «sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa» illustra le caratteristiche che costituiscono l'identità delle ONG: il livello di istituzionalizzazione o di esistenza formale; l'assenza di fini di lucro; l'indipendenza dallo Stato e da altri enti pubblici; il comportamento «disinteressato» dei soci, la cui azione non deve avere fini di lucro; il rilievo di «pubblica utilità» delle loro attività. La Commissione esclude, per ovvi motivi, dalla categoria delle associazioni i partiti politici e i sindacati.

Antonio Papisca definisce la società civile come un «soggetto collettivo, che è prioritario rispetto allo Stato e al sistema degli Stati perché ciascuno dei suoi membri individuali è titolare di diritti innati formalmente riconosciuti anche dalle norme del diritto internazionale. I diritti umani fanno lo *status* politico della so-

cietà civile in quanto tale, cioè la sua priorità e autonomia. Pertanto i diritti umani sono la chiave per capire l'identità profonda della società civile e i termini del suo rapporto con le istituzioni derivate, compreso lo Stato e il sistema degli Stati».

Nonostante la grande varietà delle denominazioni e la differenziazione dei «mandati», le ONG tendono a strutturarsi, fondamentalmente, sulla base di un medesimo schema organizzativo. La struttura transnazionale assume la logica della struttura nazionale delle unità associate: è la logica della democrazia e quindi della partecipazione e del controllo, in via di principio, da parte di tutti gli associati nei riguardi dei processi decisionali delle ONG.

### Funzioni principali

Le principali funzioni delle ONG si conducono a tipologie tipiche degli attori politici che agiscono in ottica democratica quali: comunicazione, articolazione degli interessi e aggregazione delle domande di base, rappresentanza, partecipazione ai processi decisionali di istituzioni locali, nazionali e internazionali, gestione, autogestione, formazione.

Un'attività collettiva di crescente rilievo politico è quella che si esplica mediante i «Forum di società civile», le «Conferenze parallele» alle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite, i «Controvertici». Particolarmente significativi sono i dati relativi alla partecipazione delle ONG alle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite negli anni '90. Alla Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (1992) le ONG accreditate furono 1.378, i partecipanti al Forum parallelo più di 17.000. Alla Conferenza sui diritti umani di Vienna (1993) le ONG accreditate furono 841, quelle che presero parte al Forum parallelo oltre 1.300. Alla Confe-

renza sulla popolazione e lo sviluppo del Cairo (1994) le ONG accreditate furono 1.254, quelle che parteciparono al Forum parallelo più di 1.500. Al *Summit* mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen (1995) le ONG accreditate furono 1.138, mentre più di 12.000 rappresentanti di organizzazioni non governative parteciparono al Forum parallelo. Alla Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (1995) le ONG accreditate furono 2.575, i partecipanti al Forum parallelo oltre 25.000. Al Millennium Forum, che si è tenuto presso la sede delle Nazioni Unite a New York nel maggio del 2000, 2.350 rappresentanti di oltre 1.000 ONG provenienti da più di 100 Paesi hanno adottato la strategia della società civile globale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite.

Questi dati attestano che il transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana non soltanto va crescendo da un punto di vista quantitativo, ma si presenta nell'arena internazionale come un nuovo soggetto politico che agisce con una forte carica progettuale e con una solida legittimazione democratica e valoriale. Nell'era della globalizzazione, il pluralismo soggettivo è ormai una caratteristica strutturale del sistema delle relazioni internazionali.

### **Risorse di potere**

Nel loro agire quotidiano le ONG si avvalgono di importanti risorse di potere. La prima è quella che consiste nel numero delle persone e delle associazioni (nazionali) complessivamente associate all'interno della ONG nonché nella loro distribuzione geografica. Si assume che quanto più folta è l'affiliazione ed estesa la rappresentatività della ONG, tanto più alto è il suo potenziale di influenza. Un alto grado di identificazione personale degli associa-

ti con il mandato e i simboli della ONG costituisce un'ulteriore significativa risorsa. Quando c'è uno *staff* numeroso, si è in presenza di un'importante risorsa di potere. Nel caso di *Amnesty International*, le circa 400 persone del segretariato internazionale, con sede a Londra, consentono di svolgere una capillare opera di reperimento dati e di monitoraggio a raggio mondiale. Questa capacità di raccogliere informazioni puntuali e in via continuativa è essa stessa una risorsa di potere per le ONG impegnate nel campo della promozione e della tutela dei diritti umani. L'articolazione decentrata degli organi decisionali — attraverso segretariati e commissioni regionali o continentali — è un'altra risorsa di potere. L'entità del bilancio, estremamente variabile da ONG a ONG, è un elemento che incide ovviamente sulla capacità di azione e di influenza. Le ONG ricevono anche finanziamenti pubblici, sempre però a titolo di co-finanziamento. Nella filosofia del volontariato che ispira molte ONG, tale contributo esterno non deve superare il 50% del bilancio delle associazioni, al fine di salvaguardarne l'indipendenza e l'autonomia di azione.

La qualità della *leadership* è per le ONG, come per qualsiasi altra entità politica, un importante attributo di posizione. Originariamente, la qualità della *leadership* veniva valutata in base a parametri di moralità e carisma personale. Oggi, a questi parametri che rimangono un riferimento obbligato stante la natura di promozione umana delle ONG, se ne aggiungono di nuovi come la competenza tecnica e la capacità negoziale. Il numero di *status* consultivi, ovvero il numero di accessi istituzionali alle organizzazioni intergovernative, è un fondamentale attributo di posizione delle ONG da intendersi, oltre che come *status symbol*, soprattutto come valido

strumento di partecipazione ai processi decisionali delle istituzioni internazionali.

### Obiettivi politici

La tipologia di Galtung aiuta a capire quale sia la sostanza del potere politico esercitato dalle ONG. È un potere non economico, dal momento che anche nei casi in cui alcune ONG dispongono di notevoli risorse finanziarie, queste sono rigorosamente strumentali e finalizzate; non militare, di tutta evidenza; nonviolento, nel senso gandhiano della nonviolenza attiva, di iniziativa, di denuncia, di progetto, di alternativa, di resistenza. In positivo, sempre secondo Galtung, il potere delle ONG è quello culturale, inteso come capacità di sensibilizzare e coscientizzare l'opinione pubblica; quello politico, inteso come capacità di autonomamente organizzarsi e gestire le proprie attività; quello dei valori, collegato alla capacità di condizionare il comportamento dei centri di potere politico, sia governativi sia intergovernativi sia sopranazionali, attraverso la mobilitazione dell'opinione pubblica intorno a principi come quelli formalmente enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, nelle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE; quello delle idee, che consiste nella capacità di pensare il nuovo e di promuoverne la ricezione da parte delle istituzioni governative, locali, nazionali e internazionali, oltre che dell'opinione pubblica.

Parola d'ordine del movimento di società civile globale è «globalizzare la democrazia». L'obiettivo è quello di costruire un nuovo ordine internazionale democratico, pacifico e solidale con al centro l'Organizzazione delle Nazioni Unite. La strategia, ben elucidata da Antonio Papisca, è duplice: democratizzare le istitu-

zioni internazionali dal di dentro attraverso un progressivo «incuneamento interstiziale»; agire in maniera autonoma nel sistema della politica internazionale con azioni «costituenti» di un nuovo ordine internazionale fondato sul diritto internazionale dei diritti umani.

### Per saperne di più

ANHEIER H. - GLASIUS M. - KALDOR M. (eds), *Global Civil Society 2001 Yearbook*, Oxford University Press, Oxford 2001.

GALTUNG J., *The True Worlds. A Transnational Perspective*, The Free Press, New York 1980.

LOTTI F. - GIANDOMENICO N. (edd.), *L'ONU dei Popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1996.

MASCIA M., *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, CEDAM, Padova 1992.

PAPISCA A., *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, F. Angeli, Milano 1995 (1<sup>a</sup> ed. 1986).

PAPISCA A. - MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (1<sup>a</sup> ed. 1991), CEDAM, Padova 1997.

PIANTA M., *Globalizzazione dal basso*, Manifestolibri, Roma 2001.

*Transnational Associations*, Union of International Associations, in <[www.uiaa.org](http://www.uiaa.org)>.