

I coordinamenti transnazionali di società civile globale: la prassi del *networking* per una diplomazia dal basso

Marco Mascia*

La prassi del coordinamento realizzato mediante «reti» permanenti di comunicazione, il cosiddetto *networking*, sta diventando una caratteristica strutturale dell'agire politico delle organizzazioni non governative (ONG) sia all'interno di singole istituzioni internazionali multilaterali sia nel più ampio sistema delle relazioni internazionali. Nel variegato mondo della società civile globale, la consapevolezza che questo modo di organizzare in rete l'azione comune costituisce una fondamentale risorsa di influenza nelle relazioni con gli altri attori della politica internazionale, in particolare con quelli statuali, è ormai un fatto acquisito. Tale consapevolezza si fonda sul fatto che il *networking* rafforza e sviluppa la capacità delle ONG di autonomamente organizzarsi e gestire le proprie attività, di condizionare il comportamento dei centri di potere governativi e intergovernativi facendo un puntuale riferimento ai principi e ai valori enunciati nel Diritto internazionale dei diritti umani, di pensare nuove idee, nuovi principi, nuovi programmi d'azione, nuove campagne e di promuoverne la ricezione da parte delle istituzioni di governo nazionali e internazionali, di sensibilizzare l'opinione pubblica globale, di esercitare a ogni livello della vita politica e sociale i propri diritti di cittadinanza.

Il contributo progettuale che taluni *networks* di società civile globale stanno portando al dibattito in corso sulla costruzione di un nuovo ordine internazionale, con al centro una ONU potenziata e democratizzata, è assolutamente positivo, creativo, concreto e politicamente rilevante. Mi riferisco in particolare ai contributi della Assemblea dell'ONU dei Popoli, della Campagna per la riforma delle Nazioni Unite (CUNR), del Comitato per una ONU democratica (CDUN), del Global Policy Forum (GPF), della Campagna mondiale per la riforma delle istituzioni internazionali (UBUNTU), della Campagna per la riforma della Banca Mondiale, della Campagna per la messa al bando delle

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

mine antipersona (ICBL), della Coalizione per la Corte penale internazionale (CICC).

Nelle pagine che seguono, illustrerò sommariamente alcuni esempi che attestano dell'esistenza di un dialogo strutturato tra le organizzazioni della società civile solidarista e due istituzioni internazionali, l'ONU e l'UE, la prima di matrice rigorosamente intergovernativa e a raggio d'azione universale, la seconda di matrice sopranazionale e a raggio d'azione regionale. Farò poi riferimento allo sviluppo dell'approccio della *networked governance* e al problema della *accountability* sul quale le ONG sono sempre più insistentemente chiamate a confrontarsi dai governi e dalle organizzazioni intergovernative. Infine prenderò in esame due strutture di coordinamento di società civile globale, rispettivamente la Campagna per la messa al bando delle mine antipersona e la Coalizione per la Corte penale internazionale, allo scopo di far emergere le principali caratteristiche di queste nuove aggregazioni politiche transnazionali e i sinergismi che sprigionano in particolare con l'Unione Europea.

¹ Vedi J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980.

² Cfr. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations. Guide to global civil society networks*, Edition 39, Munchen, K.G. Saur Verlag, 2002/2003.

³ Cfr. M. Pianta, F. Silva, *Parallel Summits of Global Civil Society: An Update*, in H. Anheier, M. Glasius and M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2003 Yearbook*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 387 ss. Vedi anche M. Mascia, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», VI, 3, 1992 (1994), pp. 39 ss; Id., *Il sinergismo politico ONG-Nazioni Unite*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», VII, 2, 1993 (1995), pp. 99-116; F. Lotti, N. Giandomenico, *L'ONU dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996; D. Otto, *Non governmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in «Human Rights Quarterly», 18, 1, 1996, pp. 107-141; K. Martens, *NGO participation at international conferences: assessing theoretical accounts*, in «Transnational Associations», 3, 2000, pp. 115-126; C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a Peoples's Millennium Assembly*, in «Global Governance», 1, 2002, pp. 93-117.

1. Alcuni sviluppi del dialogo tra società civile globale e Nazioni Unite

Della galassia di formazioni sociali a vocazione e operatività transnazionale – J.Galtung usò a suo tempo la suggestiva espressione «continente non territoriale»¹ –, fanno paradigmaticamente parte quelle ONG le quali, possedendo determinati requisiti, beneficiano di un formale «status consultivo» presso importanti organizzazioni intergovernative: per esempio, all'ONU sono oltre 2400, al Consiglio d'Europa circa 400. L'Annuario 2002-2003 dell'Unione delle Associazioni Internazionali (UAI), censisce oltre 48.000 organizzazioni internazionali non governative². Ad alimentare la dinamica di questa realtà, di crescente rilievo politico, sono le attività collegate ai «Forum di società civile» e ai «Controvertici»³. Particolarmente significativi sono i dati che riguardano la partecipazione delle ONG alle «Conferenze mondiali» delle Nazioni Unite e alle contestuali «Conferenze parallele» autonomamente gestite dalle stesse ONG.

Tabella 1. Partecipazione delle ONG alle principali conferenze mondiali delle Nazioni Unite

Anno	Sede	Tema della conferenza	ONG accreditate	Partecipanti al Forum parallelo
1968	Teheran	Diritti umani	57	Nessuno
1972	Stoccolma	Ambiente umano	300	Non conosciuto
1975	Città del Messico	Diritti delle donne	114	6.000
1985	Nairobi	Diritti delle donne	163	13.500
1992	Rio de Janeiro	Ambiente e sviluppo	1.378	18.000
1993	Vienna	Diritti umani	841	1.300
1994	Cairo	Popolazione e sviluppo	1.254	1.500
1995	Copenaghen	Sviluppo sociale	1.138	30.000
1995	Pechino	Diritti delle donne	2.575	25.000
2001	Durban	Razzismo	1.290	15.000
2002	Johannesburg	Sviluppo sostenibile	737	35.000

Fonte: Segretariato Nazioni Unite, maggio 2003.

Un evento particolarmente significativo è stato il cosiddetto «Millennium Forum», che si è tenuto presso la sede delle Nazioni Unite a New York nel maggio del 2000, al quale hanno partecipato 2.350 rappresentanti di oltre 1.000 ONG provenienti da più di 100 Paesi. Frutto politicamente significativo di tale evento è stata l'adozione di un documento che traccia la strategia della società civile globale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite⁴.

Il sistema delle Nazioni Unite è quello che più di ogni altro sistema di cooperazione intergovernativa ha progressivamente sviluppato il dialogo con le organizzazioni non governative. Queste interagiscono oggi, pur se con diverse modalità e impatto, con tutti gli organi delle Nazioni Unite, compreso il Consiglio di Sicurezza. Per esempio, nel campo dello sviluppo, le ONG partecipano attivamente ai lavori della Commissione per lo sviluppo sostenibile attraverso i cosiddetti *multi-stakeholder dialogues* avviati nel 1998 sulla base di una raccomandazione della 19^a sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite («Earth Summit +5»). Queste strutture interattive, che danno la possibilità alle ONG e ai governi di interloquire su un piano di parità e sulla base di un'agenda di comune interesse, «hanno influenzato in maniera considerevole le decisioni della Commissione»⁵. Un

⁴ Cfr. *Dichiarazione e Agenda per l'azione del Millennium Forum*, in «Archivio Pace diritti umani», 20, 2000, pp. 4 ss.

⁵ Vedi il documento *UN System and Civil Society. An Inventory and Analysis of Practices. Background Paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society*, May 2003, www.un.org/reform/panel.htm. Nel documento si riporta, tra gli altri, l'esempio del programma di lavoro internazionale sul «turismo sostenibile» adottato dalla Commissione nel 1999 e, per l'80%, definito nell'ambito dello *multi-stakeholder dialogue* sul turismo.

altro ambito nel quale gli attori di società civile interagiscono con i rappresentanti dei governi e delle organizzazioni intergovernative è quello delle Commissioni economiche regionali delle Nazioni Unite. Per esempio, la Commissione economica per l'Europa ha lavorato a stretto contatto con le ONG nella elaborazione della Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale. Gran parte del testo della Convenzione è stato preparato dalle ONG per lo sviluppo e l'ambiente con il consenso dei governi⁶. Il ruolo delle ONG è inoltre ritenuto fondamentale all'interno della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite. La loro partecipazione «è ben definita, fortemente regolamentata e altamente politicizzata» e il loro impegno è un esempio di come le ONG contribuiscano in maniera diretta nell'implementazione e nel monitoraggio delle Convenzioni internazionali sui diritti umani⁷.

Nel corso degli anni novanta, le ONG sono riuscite, con l'aiuto di diplomatici più illuminati di altri, a infrangere due santuari dell'interstatalismo, quello dell'Assemblea Generale e quello del Consiglio di Sicurezza. Nel novembre del 1993 un rappresentante dello «NGO Planning Committee» ha preso per la prima volta la parola nella seconda Commissione dell'Assemblea Generale durante i lavori preparatori della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo. Da allora, le ONG hanno potuto intervenire oralmente nelle Commissioni e nelle sessioni speciali dell'Assemblea Generale. L'inizio del dialogo delle ONG con il Consiglio di Sicurezza viene fatto risalire al marzo del 1992, quando l'Ambasciatore del Venezuela Diego Arria, durante la crisi nella ex Jugoslavia, è stato l'unico membro del Consiglio a incontrare un sacerdote bosniaco che aveva chiesto «udienza» allo stesso Consiglio. L'Ambasciatore fu così colpito dal racconto del sacerdote che decise di invitare tutti i membri del Consiglio di Sicurezza nella Sala dei Delegati per un caffè insieme con il sacerdote. La riunione ebbe un grande successo e così è nata la «Arria Formula»⁸, un meccanismo informale di consultazione delle ONG sulle questioni della pace e della sicurezza internazionale. Oggi, la maggior parte dei membri del Consiglio di Sicurezza, a eccezione di quelli permanenti, si sono dichiarati favorevoli a uno sviluppo della «Arria Formula». Dal 2000, questo dialogo si svolge regolarmente, con una periodicità mensile, e ad alto livello (rappresentanti permanenti o loro sostit-

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Vedi J. Paul, *The Arria Formula*, New York, Global Policy Forum, 2003.

tuti). Le riunioni figurano nell'agenda ufficiale del Consiglio di Sicurezza.

Dal canto loro, per meglio coordinare la loro azione presso il Consiglio di Sicurezza, le ONG hanno fondato nel 1995 il «Gruppo di lavoro delle ONG sul Consiglio di Sicurezza»⁹. Il Gruppo ha incontri con le delegazioni del Consiglio, i rappresentanti permanenti, i membri permanenti e i membri eletti, il Presidente del Consiglio. Nella tabella 2 sono riportati alcuni dati relativi a queste riunioni elaborati dal Global Policy Forum¹⁰.

Tabella 2. «Dialogo» ONG-Consiglio di Sicurezza

Riunioni con le ONG	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Delegazioni del Consiglio	15	21	32	31	35	36	27
Rappresentanti permanenti	7	7	27	26	29	32	25
Membri permanenti	2	8	12	10	15	12	11
Membri eletti	12	13	20	21	20	24	16
Presidente del Consiglio	7	10	11	8	9	9	7

Gli esempi sopra riportati attestano che il transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana si va affermando nell'arena internazionale come un nuovo soggetto politico che agisce con forte carica progettuale, solida legittimazione di base (*grass roots legitimacy*) e sempre più nitida consapevolezza del proprio ruolo di soggetto collettivo di mutamento umanocentrico dei sistemi della politica e dell'economia¹¹. Sicché è dato asserire tranquillamente che, nell'era dell'interdipendenza planetaria e della globalizzazione, la diversificazione qualitativa degli attori internazionali è da ritenersi acquisita al sistema delle relazioni internazionali quale sua caratteristica strutturale. Con buona pace dello schema statocentrico di Westphalia...

⁹ Del gruppo fondatore, promosso per iniziativa del Global Policy Forum, fanno parte Amnesty International, Earth Action, Lawyers Committee for Nuclear Policy, World Council of Churches, World Federalist Movement. Nell'agosto 2002, le ONG associate al Gruppo di lavoro erano circa 100.

¹⁰ Global Policy Forum, *NGO Working Group on the Security Council. Summary Data of Meetings 1997-2003*, in www.globalpolicy.org.

¹¹ Cfr. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1995 (5^a ed.); R. Falk, *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 1995; A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, CEDAM, 2004.

2. Il dialogo tra le organizzazioni della società civile europea e l'Unione Europea

Anche il sistema dell'Unione Europea (UE) ha finalmente deciso di promuovere e sviluppare un dialogo strutturato con le organizzazioni della società civile. Nel linguaggio degli ambienti politici comunitari, «dialogo civile» è un'espressione che ricorre sempre più frequentemente per indicare la dimensione partecipativa del-

la democrazia internazionale, a fianco di quella rappresentativa di cui è espressione genuina il Parlamento europeo. È dato intuire che l'elemento che ha spinto l'UE ad affrontare, in maniera esplicita, il tema della partecipazione politica e quindi di una più sostanziosa legittimazione democratica dell'intero sistema UE, è riconducibile ad almeno quattro ragioni principali. La prima riguarda l'esistenza di una «domanda politica» intrinsecamente europea che si indirizza direttamente alle istituzioni comunitarie in settori chiave quali quelli dei diritti umani, della non discriminazione, della coesione economica e sociale, della tutela dell'ambiente, dello sviluppo umano, della politica estera e di sicurezza comune. La seconda si riferisce al progressivo diffondersi nelle società civili dei Paesi membri dell'Unione di sentimenti di sfiducia nei confronti proprio di quelle istituzioni sopranazionali che hanno il compito di dare risposte concrete alla domanda politica che ad esse si indirizza. La terza ragione è rappresentata dalla definitiva presa d'atto che lo sviluppo del processo di intergrazione non può più reggersi, come è avvenuto nel passato e come ha estesamente teorizzato la scuola neo-funzionalista, sulla centralità di ruolo degli «eurocrati» e degli «esperti», sul protagonismo dei gruppi d'interesse economici, nonché sulla esclusione dai processi decisionali di tutte quelle formazioni sociali che pongono al centro delle loro azioni e rivendicazioni valori umani universali e interessi di carattere generale. La quarta ragione, non meno importante delle altre, è riconducibile al fatto che le ONG europee, per rendere più efficace e visibile la loro azione nei confronti delle istituzioni sopranazionali dell'UE, si sono organizzate in vere e proprie «piattaforme europee» tematiche. Le principali sono la Piattaforma delle ONG sociali europee, la Confederazione delle ONG europee per l'aiuto allo sviluppo, Green Nine, il Network diritti umani e democrazia, la Lobby europea delle donne. Queste a loro volta hanno dato vita a una struttura permanente di coordinamento denominata «Gruppo di contatto della società civile», con l'obiettivo di favorire la collaborazione fra le realtà più rappresentative della società civile organizzata a livello europeo. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa¹² apre al superamento di reticenze e ambiguità nell'affrontare il tema del ruolo delle formazioni di società civile nel contesto che gli è naturalmente proprio, quello della democrazia internazionale: esso dedica infatti il Titolo VI a «La vita democratica dell'Unione», enunciando nell'art. I-46 il «Principio di democrazia rappresen-

¹² Approvato dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 18 e 19 giugno 2004 e firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

tativa» e nell'art. I-47 il «Principio di democrazia partecipativa». L'evidenza empirica in materia di «dialogo civile» nell'UE offre dati che presentano un profilo politico che è più alto di quello riscontrabile in altri contesti internazionali. Tali sono certamente quelli che si riferiscono alle udienze conoscitive (*hearings*) promosse dalla «Convenzione» incaricata dal Consiglio Europeo di Colonia (3-4 giugno 1999) di redigere la Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹³. I contributi di analisi e proposte inviati dalle ONG alla Convenzione e messi in consultazione nel sito internet del Parlamento europeo sono stati più di 100.

Altrettanto significative sono le udienze conoscitive indette dalla successiva «Convenzione sul futuro dell'Europa» incaricata dal Consiglio Europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) di elaborare il progetto di Trattato costituzionale prima citato. Nella Dichiarazione di Laeken si prevedeva espressamente la creazione di un Forum per le organizzazioni di società civile (OSC), e l'attivazione di un processo di consultazione con le stesse OSC. Allo scopo di sviluppare un sistema organizzato di dialogo con la Convenzione, i principali *networks* di ONG europee per lo sviluppo, i diritti umani, l'ambiente e le questioni sociali hanno creato nel febbraio 2002 il Civil Society Contact Group, al quale ha aderito anche la Confederazione europea dei sindacati.

Giova inoltre ricordare che un'imponente mobilitazione delle formazioni di società civile europea ha avuto luogo a Nizza il 6 e 7 dicembre 2000, durante la riunione del Consiglio Europeo, nella cui agenda politica figuravano tre punti strategici: la riforma dei Trattati, l'allargamento a nuovi Stati membri e la proclamazione solenne della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Non c'è bisogno di sottolineare l'importanza che riveste la rete, in costante sviluppo nelle università, dei programmi di mobilità, ricerca e scambi. Di evidente portata strategica è in particolare la rete innescata dal progetto denominato «Action Jean Monnet», avviato nel 1990 e che vanta oggi una struttura ricca di 600 professori titolari di «Cattedre Jean Monnet», 1.660 «Corsi» e «Moduli Jean Monnet» e 90 «Centri d'eccellenza» (Poli europei Jean Monnet). Questa rete «istituzionale» di società civile è supportata da un'altra rete accademica per così dire «autonoma»: quella delle Associazioni universitarie nazionali di studi sull'integrazione europea, attive in 51 Paesi e coordinate dalla European Community Studies Association, ECSA-World.

A partire dal 1999, la Presidenza di turno dell'UE, in collaborazio-

¹³ La «Convenzione», in sessione plenaria, ha incontrato le ONG in due occasioni, il 27 aprile e il 6 giugno 2000. In quest'ultima occasione si è svolto un «Convention Open Day for NGOs».

ne con la Commissione europea, organizza annualmente il «Forum dei diritti umani dell'Unione Europea». Questo è concepito come uno strumento deputato a sviluppare il dialogo tra le istituzioni UE e la formazione di società civile in un settore, quello dei diritti umani appunto, che va assumendo visibilità e rilievo politico crescenti nel sistema dell'UE. Partecipano al Forum anche i direttori dei dipartimenti o degli uffici diritti umani dei Ministeri degli affari esteri dei quindici Stati membri, che formano il cosiddetto «COHOM», un comitato intergovernativo che affianca la Commissione nel settore della politica estera e di sicurezza comune¹⁴.

Sempre nel campo dei diritti umani, in occasione della elaborazione del programma «Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani» per il periodo 2002-2004, la Commissione ha promosso un'estesa consultazione con le principali ONG europee e con quelle ONG locali che sono attive nei Paesi terzi destinatari dei finanziamenti comunitari. Il processo di consultazione è proseguito anche durante la fase di attuazione dell'Iniziativa attraverso una serie di seminari regionali promossi dalla Commissione nel Mashrak, nel Maghreb, in America Latina, in Medio Oriente e in Africa, allo scopo di sviluppare e rafforzare il dialogo «sul terreno» con tutti gli attori impegnati nell'attuazione dei progetti.

Un altro ambito d'azione in cui le ONG stanno dimostrando di possedere perspicue capacità organizzative e di gestione è quello relativo al «meccanismo di reazione rapida», operativo dal 2001 sulla base di un apposito regolamento del Consiglio¹⁵, in virtù del quale la Commissione europea può decidere di realizzare azioni rapide, efficaci e flessibili in risposta a situazioni di emergenza o di crisi¹⁶. Tale meccanismo è stato fondamentale per alcuni interventi dell'UE in Macedonia, in Afghanistan e nella Repubblica Democratica del Congo.

Nel settore dell'assistenza ufficiale allo sviluppo, la Commissione ha stimato che ogni anno sono destinati agli attori di società civile circa 1,4 miliardi di euro su un bilancio di 7 miliardi. Nel campo dell'aiuto umanitario, le 147 ONG che hanno sottoscritto l'apposito Accordo quadro di partenariato, vengono associate a un dialogo permanente con l'Ufficio ECHO, che prevede la loro partecipazione ai gruppi di lavoro tematici, agli incontri annuali tra la Commissione e i partner firmatari di Accordi quadro, agli incontri annuali tra ONG e ECHO per discutere sulle priorità degli interventi da realizzare l'anno successivo. Le ONG gestiscono quasi il 70% dei finanziamenti erogati da ECHO per gli aiuti umanitari¹⁷.

¹⁴ Finora si sono svolti cinque forum: a Bruxelles, nei giorni 30 novembre e 1° dicembre 1999, sotto la Presidenza di turno della Finlandia; a Parigi, il 13 dicembre 2000, per iniziativa della Presidenza Francese dell'UE; a Bruxelles, il 21 e 22 novembre 2001, sotto la Presidenza del Belgio; a Copenaghen, il 20 e 21 dicembre 2002, sotto la Presidenza della Danimarca; a Roma, il 10 e 11 dicembre 2003, per iniziativa della Presidenza Italiana. Si segnala anche la Conferenza UE sul tema «L'Unione europea e il ruolo centrale dei diritti umani e dei principi democratici nelle relazioni con i paesi terzi», organizzata dalla Presidenza Portoghese dell'UE a Venezia, dal 25 al 28 maggio 2000, nella sede del Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 381/2001 del Consiglio del 26 febbraio 2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida.

¹⁶ Nel primo anno di attività, dei 36 progetti attivati, ben 26 sono stati assegnati a organizzazioni non governative. In termini finanziari, su un totale di 20 milioni di euro impegnati nel 2001, 16 milioni sono stati erogati ad attori non statali.

¹⁷ Cfr. Commissione europea, *Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE*, COM (2002) 598 definitivo, 07.11.2002.

Sempre più numerose sono le linee «tematiche-orizzontali» del bilancio UE che individuano nelle ONG un partner essenziale: da quelle relative alla sicurezza alimentare e ai diritti umani e alla democrazia a quelle riguardanti il cofinanziamento delle attività delle ONG per lo sviluppo e la cooperazione decentrata. Altre linee riguardano l'inclusione delle questioni «di genere» e dei diritti dell'infanzia nei programmi di cooperazione allo sviluppo, l'istruzione e l'assistenza sanitaria per le persone disabili, l'istruzione di base nei Paesi in via di sviluppo, l'occupazione, le PMI, l'economia sociale, la cooperazione con i Paesi ALAMED (America Latina e Mediterraneo). E altre ancora¹⁸.

La Commissione ha inoltre aperto alle ONG l'accesso a una vasta gamma di programmi comunitari debitamente finanziati, tra i quali i fondi strutturali, URBAN, LEADER+ e EQUAL per lo sviluppo del mercato del lavoro locale, CARDS per l'assistenza ai Paesi dei Balcani occidentali, Leonardo da Vinci, il programma europeo per il volontariato.

Il Consiglio, a partire dall'anno 2000, ha consentito alle ONG di partecipare ad alcune sue riunioni informali, col risultato che nei documenti conclusivi figurano riferimenti espliciti alle ONG e alla società civile¹⁹. In questa nuova fase, nel dicembre 1999 le ONG furono per la prima volta inserite nella delegazione UE alla Conferenza di Seattle dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e nel febbraio 2000 la Presidenza Portoghese invitò i rappresentanti della Piattaforma sociale europea a partecipare al Consiglio informale Affari sociali e occupazione di Lisbona. Forti di questa legittimazione, le ONG sono ora concretamente impegnate nel dare al «dialogo» maggiore continuità e trasversalità all'interno dell'intero sottosistema intergovernativo dell'Unione, estendendolo ai principali Gruppi di lavoro del Consiglio, ai lavori del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper), alle Presidenze di turno e alle riunioni del Consiglio Affari generali e relazioni esterne. Allo stesso tempo stanno rafforzando l'attività di lobby nei confronti dei rappresentanti governativi dei rispettivi Paesi nel Consiglio e dei rappresentanti permanenti a Bruxelles²⁰. Quanto abbiamo sommariamente richiamato fornisce un significativo quadro delle opportunità di ruolo per le formazioni di società civile nei processi politici dell'UE, opportunità che sono sempre più numerose nonostante le perduranti incertezze e ambiguità di collocazione formale di tali formazioni nell'architettura istituzionale dell'Unione²¹.

¹⁸ Per una più completa rassegna in materia, vedi Commissione europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 definitivo, Bruxelles, 11.12.2002.

¹⁹ Si vedano, a titolo di esempio, le Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000), l'Agenda sociale europea allegata alle Conclusioni di Nizza (dicembre 2000), i punti relativi all'Organizzazione Mondiale del Commercio delle Conclusioni di Stoccolma (marzo 2001) e Göteborg (giugno 2001), la Strategia per lo sviluppo sostenibile allegata alle Conclusioni di Barcellona (marzo 2002).

²⁰ Sul punto, v. G. Alhadeff, *Improvement of Qualitative Dialogue with the European Institutions*, Presentation at the Workshop 3 of the CONCORD General Assembly, Brussels, 30 January 2003, in www.concordeurope.org.

²¹ Vedi M. Mascia, *Il sistema dell'Unione europea. Appunti su teorie, attori e processi*, Padova, CEDAM, 2001.

3. La «networked governance»

Nel corso dell'ultimo decennio c'è stata una crescita esponenziale del numero dei *networks* transnazionali e delle *campagne* globali che aggregano gli attori della solidarietà transnazionale a ogni livello – locale, nazionale, regionale-continentale e universale – e coordinano le loro attività sulla base di una comune strategia di «umanizzazione» delle relazioni internazionali.

In via preliminare è necessario chiarire il significato di due termini che ricorrono frequentemente negli ambienti di società civile globale: «campagna» e «network». Per campagna si intende un insieme di attività fra loro collegate, condotte da una pluralità di attori che convergono, all'interno di una rete di associazioni e di gruppi, su un obiettivo comune e lo perseguono, in via prevalente, mediante l'utilizzo intensivo di strumenti di comunicazione e sensibilizzazione. Gli elementi che caratterizzano una campagna rispetto ad altri programmi di attività sono, essenzialmente, la specificità dell'obiettivo, l'insistenza nel proporlo a ben individuate strutture d'autorità, il rapporto sempre più diretto e incalzante nei confronti di tali strutture, la messa insieme di una pluralità di risorse di pressione. La preoccupazione costante dei promotori e dei leader di una campagna è quella di allargare la base associativa dei partecipanti e naturalmente di alimentare un processo di mediazione e integrazione culturale tra gli stessi.

Per M.E. Keck e K. Sikkink²², due specialiste della materia, i *networks*, traducibili come coordinamenti strutturati, «sono forme di organizzazione caratterizzate da modelli di comunicazione e di scambi su base volontaria, reciproca ed orizzontale», nonché da «relazioni fluide ed aperte tra attori impegnati e ben informati che lavorano in un'area specializzata». I *networks* si distinguono dalle «campagne» per il fatto che privilegiano l'assetto relazionale, in funzione sinergica, fra i partecipanti rispetto all'azione congiunta rivolta all'esterno. Il network in quanto tale è dunque in funzione della massimizzazione degli specifici obiettivi di una campagna, appunto, perché le offre una preordinata base strutturata in via permanente. Un network non è ovviamente una ONG, ma più ONG possano far parte di uno o più *networks*.

Un'ulteriore definizione di carattere generale è quella che considera i *networks* di società civile come quelle strutture comunica-

²² Vedi M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca-London, Cornell University Press, 1998, p. 8.

tive che si prefiggono di far mutare i comportamenti degli Stati e delle istituzioni internazionali e di influenzare l'elaborazione delle politiche e delle agende globali. Tali strutture configurano altrettanti «spazi politici» nei quali una pluralità di attori negoziano «i significati sociali, culturali e politici delle loro iniziative comuni»²³. Gli attori coinvolti, condividendo l'assunto della centralità dei valori e del diritto, agiscono sulla base di sofisticate strategie politiche e nella consapevolezza che gli individui e i gruppi organizzati di società civile «possono fare la differenza». Essi utilizzano in modo creativo i nuovi mezzi di informazione e comunicazione.

Secondo le due studiose prima citate, l'agire politico dei *networks* si dispiega lungo quattro direttrici fra loro sinergiche: l'informazione (*information politics*), ovvero, come sopra anticipato, l'esercizio di abilità a produrre in tempi rapidi un'informazione corretta da usare politicamente in quegli ambienti dove potrebbe avere un impatto significativo; la simbologia (*symbolic politics*), abilità di ricorrere a simboli o immagini o storie per spiegare e dare significato a situazioni che, per un certo pubblico, sono a prima vista lontane o inimmaginabili; «leveraggio» (*leverage politics*), abilità di avvalersi di attori potenti capaci di influire su una situazione dove i membri più deboli del network non avrebbero ruolo significativo; e la responsabilità (*accountability politics*), quale sforzo inteso a far sì che gli attori potenti, cioè i decisori, mantengano fede agli impegni presi²⁴.

Per J.N. Rosenau²⁵, le ONG e i movimenti sociali transnazionali quali parte integrante del processo di globalizzazione, sono in grado di partecipare attivamente all'interno di sistemi istituzionalizzati di *governance* e di rispondere a «bisogni transnazionali» che i governi e le loro agenzie ignorano o non sono in grado di soddisfare. Molti dei movimenti spontanei che all'origine non disponevano di una membership definita, di strutture d'autorità, di un segretariato permanente, nel corso del tempo, sottolinea Rosenau, hanno sviluppato capacità organizzative, stabilito regole e procedure di funzionamento, specificato fini e ruoli. Per esempio, Amnesty International e Oxfam hanno raggiunto un alto livello di istituzionalizzazione. In questa direzione, pur se lentamente, si stanno muovendo anche le componenti più avanzate del Forum Sociale Mondiale.

ONG e movimenti sociali creano quelle che Rosenau chiama «cross-border coalitions», cioè coordinamenti che convergono

²³ *Ibidem*, pp. 1 ss.

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

²⁵ J.N. Rosenau, *Governance in the Twenty-first Century*, in «Global Governance», 1, 1, 1995, pp. 13-43.

su obiettivi comuni e comunicano soprattutto attraverso tecnologie informatiche (e-mail, internet ecc.), senza però dar vita a un'organizzazione «ombrello». Per Rosenau, «i nuovi movimenti di ONG locali e transnazionali possono essere proattivi o reattivi in una vasta gamma di modalità, operando talora con, talora contro gli attori dello stato e del mercato che non sono abituati a considerare la società civile come un attore indipendente»²⁶.

T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte²⁷, partendo dai *networks* di società civile, hanno ipotizzato *networks* misti o trasversali, in funzione di *governance* pubblica/privata («global public policy networks»): essi parlano al riguardo di una realtà di «networked governance». In altre parole, si sarebbe in presenza di una rete di «ponti transnazionali» tra il settore pubblico, il settore privato (economico e professionale) e la società civile. Non si tratterebbe comunque di dinamiche che sostituiscono i tradizionali meccanismi di *governance*, ma piuttosto di strutture intese a differenziare ulteriormente e potenziare i meccanismi esistenti. Non avendo poteri formalmente vincolanti, il compito principale dei *networks* misti è di aiutare le istituzioni di governo nel promuovere lo sviluppo del Diritto internazionale, tutelare i beni pubblici globali, implementare gli accordi giuridici internazionali, nonché di creare nuovi spazi di partecipazione politica che vadano oltre le tradizionali e ancora chiuse arene della cooperazione internazionale di matrice intergovernativa²⁸. Tra gli obiettivi perseguiti da questi *networks* figurano per esempio la lotta contro la corruzione, la protezione del clima globale e dell'ambiente, la codificazione di norme internazionali per la tutela dei diritti dei lavoratori, la protezione internazionale dei diritti umani, la lotta contro le malattie ecc.

Questi *networks* «co-esistono e co-evolvono con altri modi di *governance*: unilateralismo statocentrico, multilateralismo intergovernativo, integrazione regionale, autogestione privata»²⁹. Spesso nascono e si sviluppano in risposta al fallimento dei tradizionali meccanismi di *governance*. È il caso, come vedremo più oltre, della «coalizione» internazionale per la messa al bando delle mine antipersona e della «coalizione» di società civile globale per la Corte penale internazionale, cioè di due *networks* che sono stati creati proprio a seguito delle difficoltà incontrate dai negoziati intergovernativi in materia di disarmo convenzionale e di giustizia penale internazionale.

Ciò detto, occorre precisare che, stando ai risultati d'analisi con-

²⁶ *Ibidem*, pp. 31 e 32.

²⁷ Cfr. T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability*, in «Government and Opposition», 39, 2, 2004, pp. 191-210.

²⁸ *Ibidem*, p. 196.

²⁹ *Ibidem*.

seguiti dagli studiosi della materia, non c'è ancora una chiara tipologia dei «global public policy networks», che il loro numero sta crescendo e che agiscono e interagiscono nel sistema delle relazioni internazionali con diverse modalità e con una molteplicità di funzioni. È dato comunque cogliere almeno tre elementi di natura processuale caratterizzanti i *networks* di questo genere³⁰: l'*interdipendenza*, nel senso che nessun gruppo appartenente a un network è in grado di raggiungere da solo gli obiettivi prefissati; la *flessibilità* e l'*apertura*, che derivano dal fatto che attori di diversa specie si trovano a dover interagire all'interno di un medesimo contesto istituzionale di *governance* che a sua volta, *naturaliter*, favorisce un processo costante di apprendimento e di adattamento; la *complementarietà* dei ruoli dei diversi attori coinvolti nel network, che costituisce una sorta di valore aggiunto nei processi negoziali riguardanti questioni controverse e crea le condizioni per la messa in comune e il coordinamento delle risorse. Queste tre caratteristiche comuni fanno dei *networks* globali altrettante «piattaforme di negoziazione» che «facilitano la messa in opera di standards globali e di regole con la partecipazione dei settori pubblico e privato e di quello specifico della società civile»³¹.

4. Il problema della «accountability»

Un problema che si presenta all'analisi della materia è come concettualizzare e operazionalizzare il «render conto» (*accountability*) da parte di chi è attivo nei «global public policy networks». Si tratta di una questione che sta affrontando anche l'Unione Europea nel quadro della definizione dei criteri che dovranno regolamentare la partecipazione delle organizzazioni non governative e dei relativi *networks* ai comitati consultivi, ai gruppi di lavoro e ai fora promossi dalle istituzioni comunitarie.

Keohane e Nye avvertono che due tradizionali dimensioni di *accountability* non sono applicabili ai *networks*: la «electoral accountability» e la «hierarchical accountability»³². È del tutto evidente che i *networks* di società civile non sono assimilabili a un sistema politico democratico che funziona sulla base di libere elezioni e della separazione dei poteri che a loro volta sono organizzati lungo una scala gerarchica.

Nei *networks* non ci può essere un singolo meccanismo di *ac-*

³⁰ *Ibidem*, pp. 196 e 197.

³¹ *Ibidem*, p. 197.

³² R.O. Keohane, J.S. Nye, *Democracy, Accountability and Global Governance*, Cambridge (Mass.), Kennedy School of Government, 2001, p. 5.

accountability, ma bisogna pensare a un «sistema multidimensionale di accountability con molteplici meccanismi alternativi atti a migliorare la accountability dei networks»³³. In quest'ottica, sono stati individuati una pluralità di meccanismi che possono aumentare la *accountability* all'interno dei *networks*: *professional/peer accountability* («render conto reciprocamente»), *public reputational accountability*, *market accountability*, *fiscal/financial accountability*, *legal accountability*³⁴.

La *accountability* interpella sia il singolo attore in quanto soggetto collettivo sia il singolo individuo che partecipa al *network*³⁵. Essa si può misurare, soprattutto con riferimento ai meccanismi di *professional/peer accountability* e di *public reputational accountability*, considerando il livello di trasparenza che caratterizza il funzionamento di un network. Quanto più questo è organizzato sulla base di sistemi di certificazione o di auto-regolamentazione o di codici di condotta, tanto più alto è il grado di *accountability*. L'*accountability* del «processo» è altrettanto importante di quella degli attori se si considerano i *networks* come forme di *governance process-oriented*. Anche in questo caso, la trasparenza è un requisito essenziale dell'*accountability* con riferimento alla selezione dei partecipanti, alle risorse e all'uso dei fondi da parte del network. La *accountability* degli esiti (*outcomes*), infine, è misurabile in base alla capacità dei *networks* di elaborare proposte tecnicamente corrette e politicamente perseguibili, di coinvolgere i legislatori nazionali, di monitorare tutte le fasi di un processo decisionale, di mobilitare l'opinione pubblica ecc.

Per le ONG e i *networks* di ONG, spesso accusati da governi e istituzioni internazionali di essere poco trasparenti nello svolgimento delle loro attività³⁶, la risposta alla sfida della *accountability* non è più oltre rinviabile, soprattutto se questi attori vogliono giocare un ruolo co-decisionale nei processi decisionali delle organizzazioni internazionali.

Per taluni autori, la *networked governance*, ovvero la *governance* «pubblica/privata» potrebbe contribuire a migliorare la capacità di risolvere i problemi, a incrementare la partecipazione e il controllo a livello globale e quindi a democratizzare le relazioni internazionali e a promuovere efficaci meccanismi di *accountability* nelle relazioni transnazionali³⁷. Di questa opinione è J.A. Scholte, il quale fa notare che la società civile globale ha cominciato a organizzarsi per ottenere una «più grande responsabilità democratica» dalle Agenzie delle Nazioni Unite, dalle istituzioni finan-

³³ Vedi T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance...*, cit., p. 199.

³⁴ *Ibidem*, pp. 199-200.

³⁵ *Ibidem*, p. 200.

³⁶ Cfr. sul punto, A. Florini, *Lessons Learned*, in A. Florini (ed.), *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, Carnegie Endowment for Peace, 2001.

³⁷ Vedi T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance...*, cit., p. 206.

ziarie internazionali, dall'Organizzazione internazionale del Commercio e da altre agenzie globali di *private governance*³⁸. Oggi, sottolinea Scholte, sulla base di un'approfondita indagine che ha coinvolto 350 attori di società civile e di una ricca evidenza empirica³⁹, la società civile risulta essere quotidianamente impegnata nei molteplici e multilivellati meccanismi di *governance* globale e in grado di «offrire occasioni significative per accrescere la responsabilità democratica nella definizione delle regole globali»⁴⁰. Egli ricorda come la maggior parte delle istituzioni internazionali abbiano ideato una pluralità di meccanismi per coinvolgere e consultare le organizzazioni della società civile globale: da quelli più consolidati, come lo status consultivo, a quelli più recenti, come i siti web, le udienze conoscitive, i workshop, appositi uffici di collegamento con le ONG, gruppi di contatto, forum paralleli, linee guida, newsletter ecc. Le organizzazioni di società civile «hanno ottenuto una più grande responsabilità in quattro modi principali: incrementando la trasparenza pubblica delle operazioni di *governance* globale; monitorando ed esaminando le politiche globali; cercando di riparare errori e danni attribuibili alle strutture di *governance* globale; avanzando proposte per la creazione di meccanismi formali di responsabilità per la *governance* globale»⁴¹. Per Scholte, questo ruolo attivo della società civile nel promuovere la «responsabilità democratica» (*democratic accountability*) nella *governance* globale può crescere ulteriormente nella misura in cui i soggetti transnazionali sapranno sviluppare taluni *skills* quali quelli relativi alla raccolta di fondi, al coordinamento (*networking*), al dialogo con le istituzioni internazionali (*official attitudes*), all'uso dei mass-media, alla cultura politica e alla stessa responsabilità democratica al loro interno⁴².

M. Köhler, dal canto suo, fa notare che le coalizioni transnazionali godono di legittimità e riconoscimenti nel sistema della politica internazionale e che l'articolazione degli interessi e l'aggregazione della domanda politica «cessano di essere affari nazionali soggetti alla indivisibile fedeltà richiesta dagli stati»⁴³. Le organizzazioni di società civile globale, sottolinea Köhler, «sono sempre di più riconosciute dai governi come rappresentanti legittimi di una sfera globale di interesse pubblico [...] e sono capaci di partecipare negli affari internazionali al di là dei limiti tradizionali delle politiche dello stato-confinario»⁴⁴.

Altri, al contrario, reputano che organizzazioni essenzialmente non rappresentative quali sono le organizzazioni internazionali e

³⁸ J.A. Scholte, *Democratizing the Global Economy: The Role of Civil Society*, Coventry, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, 2003, p. 212.

³⁹ Cfr. *ibidem*.

⁴⁰ J.A. Scholte, *Civil Society and Democratically Accountable Global Governance*, in «Government and Opposition», 39, 2, 2004, p. 213.

⁴¹ *Ibidem*, p. 217.

⁴² *Ibidem*, p. 222.

⁴³ Vedi M. Köhler, *From the National to the Cosmopolitan Public Sphere*, in D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (eds.), *Reimagining Political Community*, Cambridge, Polity, pp. 233 e 246.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 232.

non *accountable* quali sono le ONG e le corporazioni transnazionali non possono contribuire a dare legittimità alla *governance* globale⁴⁵. Per D. Chandler, è difficile riconoscere nella società civile un «nuovo meccanismo di *accountability*» non essendo ancora definito e condiviso il grado di influenza che essa ha nei processi decisionali di matrice governativa e intergovernativa. Egli afferma inoltre che «non siamo tutti egualmente coinvolti nella società civile, non votiamo per le politiche della società civile e non possiamo pretendere che la società civile renda conto del suo operato»⁴⁶. Il problema della *accountability* è affrontato anche da Risse, che lo spiega con un esempio efficace. Quando associazioni come «Amnesty International, Human Rights Watch e Lawyers Committee for Human Rights *definiscono* ciò che costituisce una violazione dei diritti umani», partecipano direttamente al processo di codificazione di norme internazionali senza avere una legittimità popolare e al di fuori di un reale controllo democratico⁴⁷. Per Risse, la società civile globale «ha bisogno della cooperazione degli stati e dei governi nazionali. Per creare solidi e specifici standards in materia di diritti umani, [le ONG] devono convincere a sufficienza gli stati della necessità di potenziare il diritto internazionale [...]. La società civile transnazionale ha bisogno degli stati anche per l'effettivo miglioramento delle condizioni dei diritti umani sul terreno»⁴⁸.

Altri ancora infine prospettano uno scenario decisamente pessimistico, nel quale la globalizzazione «sta portando ad un mondo in cui strutture di *governance* che si incrociano e si sovrappongono, assumono sempre più forme private e oligarchiche, con ciò dando un colpo basso alla democrazia»⁴⁹.

Nel mondo delle formazioni di società civile si estende comunque la consapevolezza di trovare rapidamente modalità condivise di *accountability* tali da accrescere la loro credibilità pubblica e quindi il loro potere politico.

5. La Campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona e il dialogo con l'Unione Europea

La «International Campaign to Ban Landmines, ICBL» nasce ufficialmente a New York nell'ottobre del 1992 per iniziativa di un gruppo di sei organizzazioni non governative⁵⁰ che si incon-

⁴⁵ Vedi M. Ottaway, *Corporatism Goes Global: International Organisations, NGO Networks and Transnational Business*, in «Global Governance», 7, 3, 2001, p. 245.

⁴⁶ Vedi D. Chandler, *New rights for old: cosmopolitan citizenship and the critique of state sovereignty*, unpublished paper, citato da G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, in «Political Studies», 50, 2002, pp. 934 e 935.

⁴⁷ Vedi T. Risse, *The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights*, in A.M. Florini (ed.), *The Third Force: the Rise of Transnational Civil Society*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp. 177-209.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 205.

⁴⁹ Vedi P.G. Cerny, *Globalization and the Erosion of Democracy*, in «European Journal of Political Research», 26, 2, 1999, p. 2.

⁵⁰ Alla riunione erano presenti i rappresentanti di Handicap International, Mines Advisory Groups, Physicians for Human Rights, Human Rights Watch, Medico International, Vietnam Veterans of America Foundation. Per un'ampia ricostruzione del ruolo della società civile globale per la messa al bando delle mine antipersona, vedi M. Cameron, R. Lawson, B. Tomlin (eds.), *To Walk Without Fear: The International Movement to Ban Landmines*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

trano per organizzare la prima conferenza sulle mine antipersona, che si svolgerà a Londra nel 1993. L'obiettivo strategico è quello di promuovere la stipulazione di una Convenzione internazionale per la messa al bando dell'uso, dello stoccaggio, della produzione e del commercio delle mine antipersona e per raccogliere fondi per lo sminamento e l'assistenza alle vittime. Il Ministro degli Esteri del Canada condivide subito gli intenti della Campagna ed è protagonista, in un'arena multilaterale di interazioni fra governi, istituzioni internazionali, organizzazioni non governative, nel dar vita al cosiddetto «processo di Ottawa»: qui viene usato il metodo di *fast-track negotiation* che in un arco di tempo brevissimo consegue il primo, importante risultato.

La «Convenzione sul divieto di usare, conservare, produrre e trasferire le mine antipersona e sulla loro distribuzione» (Convenzione di Ottawa) viene infatti adottata a Ottawa il 4 dicembre 1997 da 123 Stati. Nello stesso anno, la Campagna internazionale e il suo coordinatore, Jody Williams, hanno ricevuto il Premio Nobel per la Pace. La Convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 1999. Al 5 ottobre 2004, gli Stati Parti risultano essere ben 143.

La strategia intesa a costruire un'alleanza virtuosa con tutti gli attori, vecchi e nuovi, statali e non statali, della politica internazionale si è rivelata vincente.

Oggi, le ONG che aderiscono alla Campagna sono oltre 1.400, provenienti da 90 Paesi. Il loro raggio d'azione è globale e locale allo stesso tempo. Esse lavorano nel campo della difesa dei diritti umani, dell'assistenza umanitaria, dei diritti dei bambini, della pace, del disarmo, dei diritti delle persone con disabilità, dei diritti delle donne, dello sviluppo umano ecc. La ICBL è coordinata da un Comitato di 16 ONG⁵¹ e ha tre sedi principali in Mozambico, a Maputo, negli USA, a Minneapolis e a Oslo, in Norvegia.

A partire dal 1998, la ICBL si è strutturata sulla base di cinque gruppi di lavoro principali: Treaty Working Group, Survivor Assistance Working Group, Mine Action Working Group, Non State Actors Working Group, Moral and Legal Responsibility Working Group. In questa seconda fase, che si apre appunto con l'adozione della Convenzione di Ottawa, l'attività della ICBL si è concentrata su alcuni obiettivi specifici. Il primo è stato quello di raggiungere al più presto le 40 ratifiche necessarie per l'entrata in vigore della Convenzione. La campagna «First Forty», fi-

⁵¹ Oltre alle ONG citate alla nota 50, fanno oggi parte del Comitato di coordinamento: Afghan Campaign to Ban Landmines, Cambodia Campaign to Ban Landmines, Kenyan Coalition Against Landmines, Radda Barnen and South African Campaign to Ban Landmines, Association to Aid Refugees (Japan), Colombian Campaign Against Landmines, Inter-African Union for Human Rights, Landmine Survivors Network, Lutheran World Federation, Norwegian People's Aid.

nanziata dalla Commissione europea e condotta capillarmente in tutti i Paesi dove la ICBL aveva membri associati, ha raggiunto l'obiettivo in meno di due anni.

Un ulteriore obiettivo della Campagna è quello della «universalizzazione» della Convenzione di Ottawa. Il messaggio lanciato dalla ICBL a tutti gli Stati del mondo è stato e continua ad essere lo stesso: le mine terrestri antipersona sono illegali. L'attività della ICBL si è quindi concentrata su quei Paesi e in quelle regioni (Comunità di Stati Indipendenti, USA, Cina, Medio Oriente) che non avevano ancora ratificato la Convenzione. Il fatto di avere raggiunto, come sopra ricordato, il numero di 143 ratifiche, attesta che il processo di universalizzazione sta procedendo rapidamente.

Con l'entrata in vigore della Convenzione, la ICBL ha iniziato un'importante attività di monitoraggio sulla implementazione della Convenzione. Con i finanziamenti dell'UE, di alcuni Stati membri dell'UE (tra gli altri, Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Olanda) e di altri Paesi (Canada, Australia, Nuova Zelanda), la ICBL ha potuto istituire un gruppo di ricerca con il compito di preparare annualmente lo *Landmine Monitor Report*, contenente informazioni precise su come i governi adempiono agli obblighi previsti dal Trattato. La ICBL inoltre è impegnata sia nel monitorare il rispetto delle scadenze per quanto riguarda l'obbligo giuridico degli Stati di presentare rapporti periodici sia, ovviamente in via informale, nel valutare la veridicità di questi. Ancora, la ICBL svolge un'attività di monitoraggio nei confronti dei vari organismi istituiti con la Convenzione di Ottawa. In particolare la ICBL partecipa attivamente alle riunioni dell'Assemblea degli Stati Parte. Nella Dichiarazione finale della sessione svoltasi a Bangkok dal 15 al 19 settembre 2003, le delegazioni degli Stati hanno convenuto su un testo che accomuna, nella stessa positiva valutazione, gli attori di società civile e le organizzazioni e agenzie di matrice intergovernativa: «Esprimiamo la nostra gratitudine alla Campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona e alle altre organizzazioni nongovernative, al Comitato Internazionale della Croce Rossa e alle organizzazioni regionali e nazionali e alle agenzie per il loro importante e sostanziale contributo allo Intersessional Work Programme e alla implementazione complessiva della Convenzione».

Nel contesto di quella che possiamo considerare la mobilitazio-

⁵² Tra il 1992 e il 1998, l'UE ha impegnato oltre 180 milioni di euro per finanziare azioni contro le mine in tutto il mondo, in particolare nei Paesi più colpiti quali Afghanistan, Angola, Bosnia-Erzegovina, Cambogia, Croazia, Iraq settentrionale, Kosovo, Laos, Mozambico, Nicaragua, Somalia, Zimbabwe. L'UE è anche il principale finanziatore del Fondo fiduciario volontario delle Nazioni Unite per l'assistenza allo sminamento (UNVTF) e del Comitato Internazionale della Croce Rossa. Negli Stati membri dell'UE è stato introdotto il divieto assoluto di esportare tutti i tipi di mine antipersona verso tutte le destinazioni e sono state adottate misure per proibire la produzione. V. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Rafforzare il contributo dell'Unione Europea all'azione contro le mine terrestri antiuomo. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'azione contro le mine terrestri antiuomo*, COM (2000) 111 definitivo del 14.3.2000. Cfr. G. van Orden, T. van der Pyl, G. Sims, A.J. Sieber, *The EC's initiatives in support of humanitarian demining*, in «UNIDIR Newsletter», 3, 1997, pp. 21-25; G. van Orden, R. Cox, *The European Union's role in overcoming the tragedy of anti-personnel landmine*, in «UNIDIR Newsletter», special issue on the elimination of landmine, 3, 1997, pp. 26-29.

⁵³ Vedi in particolare le risoluzioni del 17 dicembre 1992 (GU C 21 del 25.1.1993, p. 161), del 29 giugno 1995 (GU C 183 del 17.7.1995, pp. 44 e 47), del 18 dicembre 1997 (GU C 14 del 19.1.1998, p. 201), del 25 ottobre 2000 (GU C 197 del 12.7.2001, p. 193), del 6 settembre 2001.

⁵⁴ Vedi COM (2000) 111 definitivo del 14.3.2000. V. anche European Commission, *The European Union Mine Actions in the World*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003; Id., *EC Mine Action 2002-2004. Strategy and Multiannual Indicative Programming*, in www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/mines/index_en.htm.

ne universale contro le mine antipersona, va sottolineato il ruolo svolto dall'UE a partire dal 1992, soprattutto per iniziativa del Parlamento europeo e della Commissione europea. La reazione dell'UE alla «landmines crisis» è stata sostanziale in termini sia di risorse impiegate per le azioni di sminamento sia di sviluppo dell'assistenza alle vittime in numerosi paesi «mine-affected»⁵².

Il Parlamento europeo ha dato un contributo importante alla ICBL attraverso sia l'introduzione di un apposito capitolo nel bilancio dell'Unione per le attività di sminamento (attualmente, B7-661), sia esprimendosi più volte a favore dell'interdizione totale delle mine antipersona in una serie di risoluzioni⁵³ e interrogazioni al Consiglio, sia portando la questione all'interno della Assemblea paritetica ACP-UE, la quale ha adottato una Risoluzione contro le mine il 26 settembre 1996.

La Commissione europea è sicuramente l'istituzione dell'UE che ha promosso un dialogo più strutturato con le organizzazioni non governative e che sta attuando una politica di *mainstreaming* per la messa al bando delle mine antipersona. Le Direzioni Generali coinvolte sono almeno tre: la DG per le Relazioni esterne, che svolge un ruolo di coordinamento strategico generale, la DG Sviluppo che ha introdotto la questione della lotta contro le mine nei programmi di cooperazione allo sviluppo, la DG Società dell'informazione che gestisce le attività indirette di ricerca e sviluppo finanziate nell'ambito del quarto e del quinto programma quadro a cui partecipano l'industria e gli ambienti scientifici. Un ruolo di primo piano lo svolge sin dall'inizio l'Ufficio ECHO per l'assistenza umanitaria, il quale finanzia, in partenariato con le ONG, progetti di sminamento in numerosi Paesi, dalla Bosnia-Erzegovina all'Afghanistan, dall'Angola alla Cambogia⁵⁴. In concomitanza con la crescita dell'impegno politico a livello internazionale sulla questione della messa al bando delle mine antipersona, la Commissione ha creato il «Gruppo di coordinamento sminamento» al fine di meglio coordinare la politica dell'UE in questo settore.

Dal canto suo, il Consiglio dell'UE fino al momento della firma della Convenzione di Ottawa era sostanzialmente diviso in due. Gli stati più piccoli (Austria, Belgio, Olanda e Irlanda), guidati dalla Svezia, erano favorevoli a una totale messa al bando delle mine antipersona sulla base di un'apposita convenzione internazionale. Faceva parte di questo «core group of states», pur se con

una posizione più sfumata, anche la Germania. Gli stati più grandi, guidati dal Regno Unito e dall'Italia, due dei maggiori paesi produttori di mine antipersona, erano invece piuttosto restii a una specifica Convenzione internazionale e sostenevano la tesi dell'amministrazione americana favorevole a esaminare la questione nell'ambito della Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi convenzionali, nell'implicito assunto che il negoziato sarebbe stato molto più lungo e senza nessuna garanzia di successo. Questa frattura all'interno del Consiglio è spiegabile soprattutto in ragione del carattere intergovernativo – non comunitario-sopranazionale: siamo nel campo della politica estera e di sicurezza comune – del negoziato e del fatto che alcuni paesi mettevano in primo piano i loro rispettivi interessi economici nazionali, fortemente legati alla produzione e al commercio delle piccole armi⁵⁵.

Nell'ottobre del 1996 il Consiglio ha adottato la prima «azione comune» sulle mine antipersona, con la quale sancisce l'impegno dell'UE per «l'eliminazione totale delle mine terrestri antiuomo» e per l'adozione di un «efficace accordo internazionale volto a vietare questi ordigni in tutto il mondo»⁵⁶.

Un passo significativo nella lotta per la messa al bando delle mine antipersona è quello compiuto dal Consiglio «Sviluppo» che, con la Risoluzione del 22 novembre 1996 ha introdotto, in analogia con la «clausola diritti umani», una clausola di condizionalità nei programmi di sminamento dell'UE che prevede che i fondi stanziati a favore di operazioni di sminamento «possono essere destinati soltanto ai paesi che cessano di fare ulteriore uso delle mine terrestri antipersona, che adottano misure finalizzate a impedire la vendita, la fabbricazione e lo stoccaggio di mine terrestri antipersona e che sostengono gli interventi proposti»⁵⁷.

Con una successiva «Azione comune», del 28 novembre 1997⁵⁸, il Consiglio ha esteso la moratoria esistente a tutti i trasferimenti di mine terrestri antipersona e ha imposto agli Stati membri di adottare le misure legislative necessarie per vietare la produzione di mine antipersona all'interno dell'UE.

Nel luglio 2001, su proposta della Commissione, Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato due Regolamenti rispettivamente su «l'azione contro le mine terrestri antipersona nei paesi in via di sviluppo»⁵⁹ e su «l'azione contro le mine terrestri antipersona nei paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo»⁶⁰.

⁵⁵ V. sul punto D. Long, *The European Union and the Ottawa Process to ban landmines*, in «Journal of European Public Policy», 9, 3, 2002, pp. 429-446.

⁵⁶ Doc. 1996/588/PESC del 1.10.1996. È importante far notare che questo atto legislativo dell'UE è stato non a caso adottato alla vigilia della «International Strategy Conference: Towards a Global Ban on Anti-personnel mines», che ha avuto luogo dal 3 al 5 ottobre 1996 a Ottawa, per iniziativa del Ministro degli Esteri canadese, Lloyd Axworthy, e all'indomani dell'ennesimo fallimento della Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi convenzionali. Si fa altresì notare che alla International Strategy Conference di Ottawa i Paesi dell'UE erano divisi in due gruppi: quello degli Stati che partecipavano a pieno titolo alla Conferenza (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Svezia) e quello degli Stati osservatori (Finlandia, Grecia, Italia, Spagna, Regno Unito). Vedi D. Long, *The European Union and the Ottawa Process...*, cit., p. 433.

⁵⁷ V. COM (2000) 111 definitivo del 14.3.2000.

⁵⁸ Doc. 1997/817/PESC del 28.11.1997.

⁵⁹ Regolamento (CE) N.1724/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2001.

⁶⁰ Regolamento (CE) N.1725/2001 del Consiglio del 23 luglio 2001.

In entrambi questi Regolamenti, le ONG sono tra i soggetti che possono beneficiare di un sostegno finanziario, insieme con le agenzie regionali e internazionali e le amministrazioni nazionali, provinciali e locali. Alla Commissione europea, i Regolamenti assegnano il compito di promuovere il coordinamento e la cooperazione con i donatori e gli attori internazionali, in particolare con le Agenzie delle Nazioni Unite e le ONG.

Con D. Long possiamo convenire che «la società civile transnazionale, un nuovo multilateralismo e un nuovo umanitarismo sono tra gli elementi più significativi della campagna contro le mine» e che «l'UE è stata un importante *fattore* nel movimento globale che ha portato alla messa al bando delle mine terrestri antipersona, ma non è stata un altrettanto importante *attore*»⁶¹.

6. La Coalizione di società civile globale per la Corte penale internazionale e il dialogo con l'Unione Europea

La «Coalition for an International Criminal Court, CICC» è stata creata nel febbraio del 1995 da un gruppo di ONG allo scopo di conseguire la rapida istituzione della Corte penale internazionale (ICC), di cui andava discutendo, da molti anni e senza successo, la Commissione per il Diritto internazionale delle Nazioni Unite. A far precipitare la mobilitazione di società civile globale per l'affermazione dei principi del Diritto internazionale penale hanno direttamente influito le guerre nella ex Jugoslavia e in Ruanda: l'azione delle ONG traduceva l'indignazione dell'opinione pubblica internazionale nei confronti sia delle violenze in atto sia dell'incapacità dei governi di farle cessare. Come noto, negli anni 1993 e 1994, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite decise di istituire, in virtù dei poteri conferitigli dal Cap. VII della Carta, i Tribunali internazionali *ad hoc* per il perseguimento delle persone responsabili dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi rispettivamente nei territori della ex Jugoslavia⁶² e nel Ruanda⁶³.

Dal canto suo, l'Assemblea Generale, nel 50° anniversario delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 50/46 dell'11 dicembre 1995 istituiva il «Comitato Preparatorio» con il compito di discutere il progetto di Statuto di una Corte penale internazionale permanente, preparato dalla Commissione per il Diritto internazionale.

⁶¹ V. D. Long, *The European Union and the Ottawa Process...*, cit., pp. 443 e 444.

⁶² Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 827 del 25 maggio 1993. Lo Statuto del Tribunale per l'ex Jugoslavia è stato successivamente emendato dal Consiglio di Sicurezza con le Risoluzioni n. 1166 del 13 maggio 1998 e n. 1320 del 30 novembre 2000.

⁶³ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 955 dell'8 novembre 1994.

A partire dal 1995, la campagna della CICC si è sviluppata in cinque fasi. La prima (1995/1998) è quella che ha portato alla convocazione della Conferenza diplomatica di Roma, ed è caratterizzata dalla diffusione capillare della Coalizione in tutte le regioni del mondo, da una intensa attività di *lobbying* nei confronti dei governi e delle istituzioni internazionali e dalla partecipazione alle sei sessioni del Comitato Preparatorio delle Nazioni Unite. La seconda fase coincide con lo svolgimento della Conferenza di Roma, dal 15 giugno al 17 luglio del 1998. Le circa 200 ONG ufficialmente accreditate si dimostrano subito vivacemente attive nel monitorare i negoziati, dare quotidianamente informazioni sull'andamento della Conferenza all'opinione pubblica e ai mass media, organizzare eventi paralleli. Le ONG hanno dato un contributo significativo anche all'elaborazione dello Statuto, in particolare per quanto riguarda il contenuto delle disposizioni relative ai crimini di genere e ai poteri del Procuratore. Esse sono altresì riuscite a ottenere un esplicito riconoscimento del loro ruolo all'interno di due articoli dello Statuto⁶⁴. La terza fase comprende il periodo intercorso tra l'adozione dello Statuto (17 luglio 1998) e la sua entrata in vigore (1° luglio 2002). In questa fase, le ONG si sono mobilitate, con il sostegno convinto dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, per accelerare il processo di ratifica. L'obiettivo delle 60 ratifiche necessarie per l'entrata in vigore dello Statuto, che all'inizio della campagna sembrava irraggiungibile nel breve termine, è stato invece conseguito, tra lo stupore generale, l'11 aprile del 2002. Al momento in cui scriviamo gli Stati Parte sono 97 e la campagna della CICC per arrivare al numero di 100 ratifiche è in pieno svolgimento.

⁶⁴ All'art. 15, comma 2, si legge: «Il Procuratore valuta la serietà delle informazioni ricevute. A tal fine può richiedere ulteriori informazioni agli stati, agli organi delle Nazioni Unite, alle organizzazioni intergovernative e *non governative* o alle altre fonti affidabili che gli appaiono appropriate, e può ricevere deposizioni scritte o orali presso la sede della Corte» (corsivo aggiunto). L'art. 44, comma 4, recita: «La Corte può, in circostanze eccezionali, impiegare del personale messo gratuitamente a disposizione da stati parte, organizzazioni intergovernative o *organizzazioni non governative* per aiutare qualsiasi organo della Corte nei suoi lavori [...]» (corsivo aggiunto).

Le ONG sono state anche impegnate, e lo sono tuttora, nel fornire assistenza tecnica nell'elaborazione delle normative nazionali di implementazione delle disposizioni dello Statuto.

La quarta fase comprende il periodo che va dall'11 aprile 2002 all'11 marzo 2003, data che segna l'inizio ufficiale delle attività della Corte. Si ricorda che la CICC ha «osservato» e «monitorato» i lavori della prima Assemblea degli Stati Parte, svoltasi a New York dal 3 al 10 settembre 2002, durante la quale sono stati eletti i 18 giudici della Corte e il Procuratore e sono stati presentati gli orientamenti generali per l'amministrazione della Corte. Va altresì segnalato, perché altamente significativo per il suo profilo politico, il fatto che il giorno prima della cerimonia

di inaugurazione, svoltasi appunto l'11 marzo 2003, la CICC ha organizzato un incontro speciale in onore dei giudici, dando vita a un forum per il dialogo tra i 18 giudici e i rappresentanti della società civile.

La quinta fase, in corso, vede le ONG impegnate a seguire le prime attività della Corte, comprensibilmente irte di difficoltà tecniche, organizzative e, soprattutto, politiche: si pensi al boicottaggio esercitato dall'Amministrazione USA. In questa fase, la CICC, da un lato, continua a portare avanti la duplice campagna per la promozione delle ratifiche da parte degli Stati e per l'adozione, a livello nazionale, di leggi che recepiscano la nuova legislazione penale internazionale, dall'altro, è impegnata in densi programmi di attività educativa e formativa che hanno come *target* il personale delle ONG, delle università, delle associazioni degli avvocati, delle istituzioni nazionali per i diritti umani, delle stesse Agenzie delle Nazioni Unite, gli operatori dei media.

Nel 1998 le ONG aderenti alla CICC erano circa 800. Alla fine del 2004 la Coalizione risulta essersi allargata a oltre 2000 ONG⁶⁵. Questo è un primo dato, di natura meramente quantitativa, che attesta però della capacità delle ONG di costruire e sviluppare il *networking*, impresa particolarmente delicata in un settore, come quello della giustizia penale internazionale, che oltre a richiedere competenze tecniche molto specifiche e a non essere di immediata comprensione da parte dell'opinione pubblica mondiale, tocca gli Stati in una delle loro capacità (fino a ieri) più gelosamente esclusive.

Un altro risultato positivo conseguito dalle ONG riguarda l'inclusione nelle Regole di procedura della Assemblea degli Stati Parte di una specifica disposizione sulla partecipazione delle ONG. Così recita la Regola 93:

Le organizzazioni non governative invitate alla Conferenza di Roma, registrate alla Commissione preparatoria per la Corte internazionale penale, o aventi lo status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite e le cui attività sono rilevanti per le attività della Corte e altre organizzazioni non governative invitate dall'Assemblea possono, attraverso i loro rappresentanti designati: a) partecipare alle riunioni dell'Assemblea e alle riunioni dei suoi organi sussidiari [...]; b) ricevere copie dei documenti ufficiali; c) su invito del Presidente e dopo approvazione dell'Assemblea, fare interventi orali [...] alle sessioni di apertura e di chiusura dell'Assemblea; d) fare interventi orali [...] alle sessioni di apertura e di chiusura degli

⁶⁵ La Coalizione è coordinata da uno Steering Committee di cui fanno parte le seguenti organizzazioni: Amnesty International, Asociacion Pro Derechos Humanos, European Law Students Association, Federation Internationale des Liges des Droits de l'Homme, Human Rights Watch, International Center for Human Rights and Democratic Development, International Commission of Jurists, Lawyers Committee for Human Rights, No Peace Without Justice, Parliamentarians for Global Action, Union Interfricaine pour les Droits de l'Homme, Women's Caucus for Gender Justice, World Federalist Movement.

organi sussidiari, quando tali organi lo ritengano appropriato.

Un ulteriore riconoscimento è quello ottenuto dalla CICC in occasione della seconda sessione dell'Assemblea degli Stati Parte svoltasi a New York dall'8 al 12 settembre 2003. In una Risoluzione⁶⁶ adottata per consenso, l'Assemblea riconosce espressamente il ruolo di coordinamento e di facilitazione della CICC all'interno della comunità delle ONG. In particolare, viene formalmente riconosciuto

l'importante contributo di tutte le ONG partecipanti, compresa la Coalizione per la Corte penale internazionale, alla istituzione della Corte penale internazionale, nonché l'impegno della CICC nel favorire la collaborazione e il dialogo tra le ONG e l'Assemblea e tra le ONG e gli organi della Corte, nell'assistere l'Assemblea nella diffusione delle informazioni e dei documenti ufficiali alle ONG accreditate, nell'incoraggiare la cooperazione tra governi e ONG, nel fornire l'expertise delle ONG ai governi e nel promuovere consapevolezza e supporto nei confronti della Corte.

La portata politica di questa Risoluzione è di tutta evidenza e dimostra come la cooperazione tra il mondo delle ONG e i governi nel campo della giustizia penale internazionale e, più in generale, in quello della protezione dei diritti umani sia «dichiarata» dagli stessi Stati come non solo possibile ma necessaria.

In linea con questo approccio, è da segnalare l'intervento del Ministro della Giustizia della Danimarca, a nome dell'UE, alla prima Assemblea degli Stati Parte:

Ancora una volta vogliamo esprimere il nostro ringraziamento e apprezzamento per il grande lavoro svolto dalla coalizione delle ONG, senza il quale il progetto non sarebbe venuto a compimento. [...] Stati, gruppi di Stati, istituzioni internazionali e organizzazioni della società civile devono continuare ad unire i loro sforzi per promuovere un supporto globale nei confronti della Corte penale internazionale e la partecipazione più ampia possibile allo Statuto.

Altrettanto significativo è, nella stessa occasione, l'intervento di Jody Williams, a nome della CICC:

L'entrata in vigore del nuovo sistema di giustizia penale internazionale rappresenta veramente una grande vittoria per la protezione dei diritti

⁶⁶ Risoluzione ICC-ASP/2/Res.8 dell'11 settembre 2003.

umani universali e la promozione della sicurezza umana. L'entrata in vigore dello Statuto di Roma rappresenta una grande conquista di un nuovo modello di diritto internazionale e di peacemaking, di nuova *diplomacy partnership* tra governi e organizzazioni non governative di società civile impegnate a creare nuove leggi e organizzazioni capaci di affrontare le più serie sfide che l'umanità ha davanti a sé.

A sua volta, nel giorno dell'inaugurazione ufficiale della Corte, l'allora Commissario europeo per le relazioni esterne, Chris Patten, ha affermato che l'istituzione della Corte «è stata possibile grazie agli sforzi congiunti di governi, organizzazioni internazionali e società civile».

Ed è proprio il forte, continuativo sinergismo tra le ONG e le istituzioni dell'UE, sviluppatosi fin dall'inizio della campagna per l'istituzione della Corte penale internazionale, che deve essere considerato tra le variabili indipendenti più significative dell'intera vicenda.

La Commissione europea ha messo in campo una politica di lungo termine a sostegno della giustizia penale internazionale e della lotta contro l'impunità sulla base, appunto, di un organico partenariato con le ONG e con l'avallo di uno strumento finanziario denominato «Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani», creato nel 1994 per iniziativa del Parlamento europeo. Nel periodo 1995-2002, la Commissione ha finanziato con oltre 12 milioni di euro i progetti delle ONG volti a sostenere le campagne di informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla istituenda Corte penale internazionale, a intraprendere azioni miranti alla ratifica dello Statuto di Roma in tutte le regioni del mondo e a sostenere l'azione di esperti giuridici per la messa in opera di legislazioni nazionali di cooperazione con lo Statuto di Roma.

È fuori dubbio che il sostegno politico e il contributo finanziario della Commissione hanno reso possibile la creazione della CICC. Usando il linguaggio tecnico della prassi comunitaria, la CICC nasce come un «progetto» di un gruppo di ONG coordinate dal Movimento federalista mondiale. In pochissimi anni, essa diventa uno dei più grandi e organizzati *networks* di società civile globale, con uffici di coordinamento regionali in Asia, Europa, America latina e Caraibi e uffici tecnici a New York, Bruxelles e L'Aja, dotati di esperti legali con funzioni di consulenza per i governi e di servizi di informazione in inglese, francese e spagnolo.

Nel 2001, con la Comunicazione «sul ruolo dell'Unione Europea per la promozione dei diritti umani e della democrazia nei paesi terzi»⁶⁷, la Commissione ha inserito tra le quattro priorità dell'Unione la lotta contro l'impunità e la promozione della giustizia penale internazionale.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, ha sostenuto con forza la creazione della Corte penale internazionale sia attraverso apposite risoluzioni⁶⁸ sia incrementando i fondi nel capitolo di bilancio dedicato alla giustizia penale internazionale, in analogia con quanto aveva fatto durante la Campagna per la messa al bando delle mine antipersona. Il Parlamento ha mantenuto un dialogo costante con le ONG, soprattutto attraverso il gruppo informale «European Parliament's Friends of the ICC» istituito nella 5^a legislatura su proposta della CICC. Il Gruppo ha avuto incontri periodici con i rappresentanti della Coalizione per discutere dei problemi, delle priorità e delle prospettive della ICC. A queste riunioni le ONG hanno proposto ai membri del Parlamento europeo azioni comuni per sostenere le iniziative a favore della Corte penale e hanno anche offerto la loro competenza per assistere i parlamentari nelle loro attività.

Per quanto riguarda il Consiglio dell'Unione, c'è da segnalare che esso ha inserito nella sua agenda la questione della Corte penale internazionale a partire dal giugno 2001, pervenendo all'adozione di una Posizione comune in cui afferma che «i principi dello Statuto di Roma sono perfettamente in linea con i principi e gli obiettivi dell'Unione» e che «l'osservanza del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani è necessaria al mantenimento della pace e al consolidamento dello stato di diritto»⁶⁹. Nello stesso documento, il Consiglio auspica la rapida entrata in vigore dello Statuto e si impegna ad adoperarsi affinché nel più breve tempo possibile venga raggiunto il numero richiesto di strumenti di ratifica e venga data piena attuazione allo Statuto di Roma. L'art. 2 della Posizione comune stabilisce espressamente che l'UE e i suoi Stati membri si adopereranno per favorire questo processo sollevando il problema della ratifica e della attuazione dello Statuto nell'ambito dei negoziati e dei dialoghi politici con gli Stati terzi e delle organizzazioni internazionali. La Posizione comune del 2001 è stata poi modificata dal Consiglio nel giugno del 2002⁷⁰. Nel maggio dello stesso anno, su richiesta del Parlamento europeo, il Consiglio ha adottato un Piano d'azione e istituito un Gruppo di esperti sulla Corte penale internazio-

⁶⁷ COM (2001) 252 definitivo dell'8.5.2001.

⁶⁸ V. in particolare le Risoluzioni del 19 novembre 1998 (GU C 379 del 7.12.1998, p. 265), del 18 gennaio 2001 (GU C 262 del 18.9.2001, p. 262), del 28 febbraio 2002 (P5 TA (2002) 0082) e del 26 settembre 2002 (P5 TA (2002) 0449).

⁶⁹ Doc. 2001/443/PESC dell'11 giugno 2001.

⁷⁰ Doc. 2002/474/PESC del 20 giugno 2002.

le in seno al Gruppo del Consiglio competente per gli affari giuridici (COJUR). Una nuova Posizione comune⁷¹ e un nuovo Piano d'azione sono stati adottati dal Consiglio rispettivamente nel giugno 2003 e nel febbraio 2004. Il Consiglio ha adottato anche alcune decisioni nel settore della giustizia e affari interni al fine di potenziare la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta contro l'impunità di coloro che hanno compiuto crimini di guerra e contro l'umanità⁷².

Il dialogo e la cooperazione con le ONG sono espressamente previste nella maggior parte degli atti del Consiglio e si realizzano soprattutto con la partecipazione delle ONG alle riunioni della sub-area Corte penale internazionale del COJUR fin dal loro primo svolgimento il 4 giugno 2002. Quanto ai contenuti di questa partecipazione, si ricorda, per esempio, che alla riunione di Bruxelles del 28 marzo 2003 le ONG hanno discusso con gli esperti del Consiglio le questioni relative alla revisione della Posizione comune e del Piano d'azione sulla Corte penale internazionale, al ruolo delle ONG e in particolare della CICC in relazione alla Corte, alla piena implementazione dello Statuto di Roma, al ruolo dei parlamenti nazionali, alla campagna degli Stati Uniti per promuovere gli accordi bilaterali in materia di immunità i quali, attraverso un uso scorretto dell'art. 98 dello Statuto di Roma, sono volti a evitare che funzionari, dipendenti o personale militare o cittadini statunitensi siano consegnati alla Corte penale internazionale⁷³. Vale la pena ricordare anche che a una riunione successiva, del 1° giugno 2004, le ONG, oltre che presentare le loro iniziative nell'ambito della «100 Countdown Ratification Campaign», hanno sollevato problemi di alto rilievo politico, come il fatto che le regioni dell'Asia e del Medio Oriente sono sotto-rappresentate nell'ICC e che la Repubblica Ceca rimane l'unico Stato membro dell'UE a non avere ancora ratificato lo Statuto di Roma. Sono state anche discusse alcune iniziative della società civile riguardanti la situazione dei diritti umani in Uganda, Repubblica Democratica del Congo e Colombia⁷⁴. Le ONG hanno inoltre denunciato il comportamento dell'Amministrazione americana mirante a pregiudicare la credibilità e l'effettività della Corte, specialmente attraverso la stipulazione degli accordi bilaterali sull'immunità.

La denuncia delle ONG fa da *pendant* alle ferme, reiterate prese di posizione del Consiglio e della Presidenza dell'UE⁷⁵.

⁷¹ Doc. 2003/444/PESC del 16 giugno 2003.

⁷² V. Decisione 2002/494/GAI del 13 giugno 2002; Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002; Decisione 2003/335/GAI dell'8 maggio 2003.

⁷³ V. Coalition for the International Criminal Court, in «European Newsletter», 31, May 2003.

⁷⁴ V. Coalition for the International Criminal Court, in «European Newsletter», 39, June 2004.

⁷⁵ Nella Dichiarazione dell'Unione Europea sulla posizione degli Stati Uniti nei confronti della Corte penale internazionale del 14 maggio 2002, si legge: «L'Unione Europea prende atto con grave disappunto della decisione del 6 maggio 2002 con cui gli Stati Uniti annunciano formalmente che non intendono ratificare lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e che si considerano svincolati da ogni obbligo giuridico derivante dalla firma dello Statuto il 31 dicembre 2000. Pur rispettando i diritti sovrani degli Stati Uniti, l'Unione Europea rileva che questo atto unilaterale può avere conseguenze indesiderate sull'elaborazione dei trattati multilaterali ed in generale sullo stato di diritto nelle relazioni internazionali [...]». Nei «Principi guida dell'UE reattivi agli accordi tra uno Stato parte allo Statuto della Corte penale internazionale e gli Stati Uniti in materia di condizioni per la consegna di persone alla Corte», allegati alle Conclusioni del Consiglio sulla Corte penale internazionale del 30 settembre 2002 e richiamati nella Posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio del 16 giugno 2003 sulla Corte penale internazionale, figura tra i principi assolutamente inderogabili quello intitolato «no impunity», che stabilisce che «le persone che hanno commesso crimini che ricadono sotto la giurisdizione della Corte, non beneficiano di impunità».

7. Una nuova cultura politica per lo sviluppo della democrazia dal basso

Gli esempi che abbiamo portato attestano che queste coalizioni perseguono i loro obiettivi mettendo in pratica le linee operative classificate dalle studiosse M.E. Keck e K. Sikkink come politica dell'informazione, politica dei simboli, politica di influenza e politica della responsabilità⁷⁶.

Come può facilmente arguirsi, il ruolo propositivo e di pressione delle formazioni di società civile, oltre ad avere visibilità per così dire formale, si connota anche per il conseguimento di risultati sostanziali nei processi di decisione politica.

Le due coalizioni che abbiamo da ultimo passate in rassegna e che certamente si propongono per un più approfondito «studio del caso», ci forniscono significativi dati empirici da cui non è difficile evincere, su un piano più generale, che non sono soltanto i buoni intendimenti a caratterizzare le formazioni solidaristiche di società civile. Esse dimostrano di avere anche la capacità di innovare, in contenuti e in modalità, nelle prese di decisioni dei governi e delle istituzioni internazionali, soprattutto nei settori in cui la tradizionale *Realpolitik* non può evitare il confronto ravvicinato con la legalità dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Per quanto in particolare riguarda la Campagna antimine e la Coalizione per la Corte penale, è da sottolineare appunto l'alto profilo politico delle loro attività. Esse sono infatti riuscite a «liberare» due questioni rilevanti dell'agenda politica globale, dalla situazione di stallo in cui erano da decenni costrette da un sistema di negoziazione rigorosamente intergovernativo.

Entrambe le coalizioni hanno cercato e incontrato la decisa volontà politica di alcuni governi (il gruppo dei Paesi cosiddetti «*like-minded*»), e soprattutto di uomini e donne che in quel determinato momento storico ricoprivano incarichi di governo, di portare fuori dai santuari della diplomazia vischiosamente statocentrica i negoziati e di condurli a buon fine mediante una «nuova diplomazia», alimentata dalla diretta partecipazione di una pluralità di attori e resa più efficiente dal metodo, già ricordato, della *fast-track negotiation*. Va anche sottolineato come questa volontà politica si sia poi tradotta in un riconoscimento formale del ruolo delle ONG e delle coalizioni di ONG all'interno della Assemblea degli Stati Parte, cioè in un contesto di di-

⁷⁶ Vedi M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders...*, cit., p. 16.

plomazia congressuale, tradizionalmente riservata agli Stati, sia della Convenzione per la messa al bando delle mine antipersona sia dello Statuto della Corte penale internazionale.

Un altro dato che è comune alle due coalizioni e che non può non suscitare ammirato stupore, è costituito dall'alto numero di ONG che hanno aderito ad ambedue e dalla loro capillare distribuzione geografica nelle diverse regioni del mondo. È qui interessante notare come delle due coalizioni facciano parte organizzazioni di società civile che operano ai diversi livelli di *governance*, da quello locale a quello internazionale. Questo tipo di aggregazione sta a significare che l'aumento del tasso di politica investe anche le ONG locali e nazionali, impegnate concretamente a trarre profitto dell'interconnessione interno/internazionale per portare avanti la causa della democrazia transnazionale, dalla città fino all'ONU. Il dato attesta dell'ampia base di legittimazione popolare di cui le Coalizioni godono e del potenziale di influenza di cui vanno dotando.

Un ulteriore elemento comune alle due coalizioni è rappresentato dalla capacità di costruire e sviluppare *networking*, ovvero reti di comunicazione e di convergenza su obiettivi e azioni comuni. Anche la qualità della leadership è da considerarsi una caratteristica comune sia in termini di carismaticità personale – si ricorda che la Campagna per il bando delle mine antipersona è stata insignita del Premio Nobel per la Pace, consegnato al suo leader Jody Williams – sia con riferimento a parametri di efficienza quali la competenza tecnica e la capacità negoziale. Al successo nel portare avanti le due campagne ha certamente contribuito l'effetto di identificazione politica dei «militanti» con la leadership dei rispettivi raggruppamenti, un'importante risorsa di potere spesa nei rapporti con i governi, con le istituzioni internazionali e con la stessa opinione pubblica mondiale.

Ancora, un elemento comune è costituito dalla preoccupazione di promuovere lo sviluppo del Diritto internazionale, innovato dalla Carta delle Nazioni Unite, in due settori chiave dell'ordinamento giuridico globale, quello del disarmo e quello della giustizia penale internazionale. È di tutta evidenza che questo impegno richiede alle ONG di ulteriormente sviluppare al loro interno la cultura che segna la loro vocazione solidaristica, una cultura per così dire multidimensionale e interdisciplinare: assiologica, giuridica, internazionalistica, pratica. L'emersione, anzi la spendita di questa cultura direttamente nell'arena politi-

ca mondiale, in prima persona, per mobilitare l'opinione pubblica, lo svolgere azioni di monitoraggio e di denuncia, il promuovere corsi di educazione e formazione a livello scolastico ed extrascolastico, il tutto ancorato al paradigma dei diritti umani, della pace e della giustizia sociale, oltre che evidenziare l'antinomia tra la legalità dei diritti umani e gli interessi della *Realpolitik*, ha un impatto diretto sulle formazioni di società civile locali. Queste sono sollecitate a dotarsi di una più puntuale conoscenza dell'organizzazione internazionale, in particolare dell'ONU, e del Diritto internazionale, a rendersi più consapevoli del fatto che per gestire in maniera pacifica, equa e solidale le sfide dell'interdipendenza mondiale c'è bisogno di autorità soprannazionali capaci e veramente democratiche, e che per democratizzare i percorsi della *multi-level governance* occorre sviluppare più efficaci capacità di coordinamento, tra i molteplici livelli organizzati di società civile. Ed è quanto, concretamente, sta già avvenendo in molti Paesi, in varie regioni del mondo, esemplarmente in Italia con la «Tavola della Pace» (con la partecipazione di circa 800 associazioni) e il Coordinamento degli Enti locali per la Pace e i Diritti umani (509 tra Comuni, Province e Regioni).