

ΑΛΛΑΖΟΝΤΑΣ ΤΟΥΣ ΟΡΟΥΣ.  
Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ  
ΣΤΗΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Χρήστος Α. Φραγκονικολόπουλος\*

---

*Το παρόν κείμενο επιχειρεί μια εισαγωγική και συνοπτική παρουσίαση της επιστημονικής συζήτησης για τον ρόλο των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στις διεθνείς σχέσεις και την παγκόσμια διακυβέρνηση. Παρουσιάζεται η έννοια των ΜΚΟ και αντικρούεται το υποτιθέμενο «πρόβλημα» της νομιμοποίησής τους. Επιπροσθέτως, και σε μορφή αντιλόγου στην κυρίαρχη κρατοκεντρική αντίληψη των διεθνών σχέσεων, αναλύεται η δυνατότητα των ΜΚΟ να μεταβάλλουν τον τρόπο οργάνωσης της παγκόσμιας διακυβέρνησης και ειδικά όσον αφορά το ποιος έχει δικαίωμα συμμετοχής σε αυτή. Τέλος, καταγράφεται και η πολυδιάστατη ποιότητα της συμμετοχής και πρόσβασης των ΜΚΟ σε διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις (Συνθήκη για την Απαγόρευση των Ναρκών Ξηράς, Συνθήκη για την Ίδρυση του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου), και η ικανότητά τους να ενσωματώνουν τα κράτη σε μια ευρύτερη διεθνική διαδικασία προστασίας και διασφάλισης των παγκοσμίων δημοσίων αγαθών.*

---

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η αυξανόμενη παρουσία και επίδραση των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στις διεθνείς σχέσεις έχει προκαλέσει μια σειρά από δυσεπίλυτα και αμφιλεγόμενα ζητήματα. Μήπως υπερεκτιμάται ο ρόλος και οι δραστηριότητές τους; Αποτελούν όντως οι ΜΚΟ παράγοντα διαμόρφωσης των διεθνών σχέσεων; Από πού αντλούν νομιμοποίηση για να συμμετέχουν στις διεθνείς σχέσεις; Είναι και γιατί φορείς αντιπροσώπευσης των πολιτών;

\* Ο Χρήστος Α. Φραγκονικολόπουλος είναι Λέκτορας Πολιτικής Επιστήμης-Διεθνών Σχέσεων στο Τμήμα Δημοσιογραφίας και ΜΜΕ του Α.Π.Θ. Ο συγγραφέας ευχαριστεί τον Λέκτορα Περικλή Πολίτη για χρήσιμα σχόλια και παρατηρήσεις σε μια προηγούμενη εκδοχή του κειμένου.

Αυτό οφείλεται κυρίως στην παγιωμένη κρατοκεντρική αντίληψη ότι οι διεθνείς σχέσεις είναι δομημένες με βάση το σύστημα των κυρίαρχων κρατών, όπου οι κυβερνήσεις είναι οι κύριοι δρώντες. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, οι διεθνείς σχέσεις είναι μια διαδικασία επικοινωνίας, διαπραγμάτευσης και πληροφόρησης μόνο μεταξύ των κρατών, η οποία περιστρέφεται σε μεγάλο βαθμό γύρω από την κοινότητα των κρατικών αντιπροσώπων στα υπουργεία Εξωτερικών και τις μόνιμες αντιπροσωπείες στους διεθνείς οργανισμούς. Τα κράτη δρουν ως φύλακες, ελέγχοντας τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ εσωτερικού και διεθνούς περιβάλλοντος.<sup>1</sup> Επομένως, όταν άλλοι παράγοντες συμμετέχουν στις διεθνείς σχέσεις, αυτό συμβαίνει στον βαθμό που το επιτρέπουν οι κυβερνήσεις. Γι' αυτό, οι ΜΚΟ θεωρούνται αναποτελεσματικές και ελεγχόμενες, χωρίς αυτόνομη δύναμη.<sup>2</sup>

Δικαιολογείται, όμως, μια τέτοια ανάλυση του ρόλου των ΜΚΟ στις διεθνείς σχέσεις; Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος να προσεγγίσουμε την παρουσία και τη λειτουργία τους;

Ο στόχος αυτού του κειμένου είναι τριπλός: πρώτον, να αποσαφηνίσει την έννοια και τον ρόλο των ΜΚΟ· δεύτερον, να αντικρούσει τη θέση για την υποτιθέμενη έλλειψη νομιμοποίησης των ΜΚΟ στις διεθνείς σχέσεις· και τρίτον, να αναλύσει, υποβάλλοντας σε κριτικό έλεγχο την κρατοκεντρική αντίληψη, την παρουσία των ΜΚΟ ως διεθνικό (transnational) φαινόμενο που αναδιαμορφώνει τις συνθήκες για την οργάνωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης (global governance). Αυτή η θεώρηση μας υποχρεώνει να δεχθούμε ότι το κράτος δεν είναι πλέον η αποκλειστική αρχή στη μελέτη και κατανόηση των διεθνών σχέσεων. Οι διεθνείς σχέσεις, των οποίων η άσκηση ήταν κάποτε αποκλειστικό προνόμιο του έθνους-κράτους, επηρεάζονται καθημερινά από εξελίξεις στο πεδίο της μη κρατικής δράσης, εξελίξεις που προκύπτουν από παγκόσμια πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και οικολογικά ζητήματα. Οι ΜΚΟ μεταβάλλουν τον τρόπο οργάνωσης και συμμετοχής στις διεθνείς σχέσεις, συνεισφέρουν στην εμφάνιση και ανάδειξη διεθνικών μορφών πολιτικής δράσης και αμφισβητούν την ηγεμονία των κρατών στη χάραξη πολιτικής.

1. J. Mearsheimer, «The false promise of international institutions», *International Organisation*, 19, 1994, σ. 5-49· J.R. Bolton, «Should we take governance seriously?», *Chicago Journal of International Law*, 1, 2004, σ. 205-221.

2. C. Gorg - J. Hirsch, «Is International Democracy Possible?», *Review of International Political Economy*, 5, 1998, σ. 585-615· K. Martens, «Non-governmental Organization as Corporatist Mediator? An Analysis of NGOs in the UNESCO System», *Global Society*, 15, 2001, σ. 397-402.

## 2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΜΚΟ

Ο όρος «μη κυβερνητική οργάνωση» βρισκόμενος στον αντίποδα των κυβερνητικών οργάνωσεων, καλύπτει μια τεράστια ποικιλία θεσμών: από ενώσεις εθελοντών, φιλανθρωπικά σωματεία, αναπτυξιακούς οργανισμούς μέχρι κινήματα για την ειρήνη και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Με την ευρύτερή του σημασία, ο χαρακτηρισμός «μη κυβερνητικός» μπορεί να αποδοθεί σε οποιονδήποτε εθελοντικό και ανοικτό θεσμό που επιτελεί μια δημόσια λειτουργία χωρίς να εντάσσεται στην κυβέρνηση ή στο πεδίο που εργάζεται αυτή. Η διατύπωση περιλαμβάνει σχεδόν κάθε είδους ομάδα εκτός από ιδιωτικές επιχειρήσεις, επαναστατικές ή τρομοκρατικές ομάδες και πολιτικά κόμματα.<sup>3</sup>

Ωστόσο, και για τις ανάγκες της ανάλυσής μας, μπορούμε να εντοπίσουμε ορισμένα θεμελιώδη χαρακτηριστικά. Η προέλευση του όρου «μη κυβερνητική οργάνωση» είναι διεθνής. Όταν 132 ΜΚΟ αποφάσισαν να συνεργαστούν μεταξύ τους το 1910, το έπραξαν με την επωνυμία «Σωματείο Διεθνών Ενώσεων». Η Κοινωνία των Εθνών έκανε αναφορά στη σχέση της με «ιδιωτικές οργανώσεις», παρόλο που πολλές από αυτές αυτοαποκαλούνταν τότε «διεθνή ιδρύματα», «διεθνείς ενώσεις» ή απλώς «διεθνείς οργανώσεις». Στις διαπραγματεύσεις για τη δημιουργία του ΟΗΕ, οι ομάδες αυτές εξασφάλισαν και συμβουλευτικό ρόλο στο Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC, άρθρο 71). Έτσι, ο όρος «μη κυβερνητική οργάνωση» εντάχθηκε στην ορολογία του ΟΗΕ και πέρασε σε ευρεία χρήση, ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 και μετά.<sup>4</sup>

Οι ΜΚΟ αναπτύσσονται, δραστηριοποιούνται και συνεργάζονται μεταξύ τους και με τρίτους πέρα από τα καθιερωμένα πολιτικά και αντιπροσωπευτικά πλαίσια, και χωρίς να υπάγονται σε ένα ομοιόμορφο ρυθμιστικό πλαίσιο.<sup>5</sup> Αν και στερούνται τους οικονομικούς και πολιτικούς πόρους που διαθέτουν τα περισσότερα κράτη, κινητοποιούν σημαντικά αποθέματα «ήπρης» δύναμης (soft power) για να επηρεάσουν την ατζέντα και τους κανόνες των διε-

3. S. Toulmin, «Transnational non-governmental organizations in Global Affairs», *Global Policy* (2000), <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/globalact/state/2000/1122.htm>.

4. P. Willets, «What is a Non-Governmental Organization?», *UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems* (2002), Section 1: Institutional and Infrastructure Resource Issues, Article 1.44.3.7 Non-governmental organizations, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/CS-NTWKS/NGO-ART.htm>

5. Γνώμη της Ο.Κ.Ε., «Μη Κρατικές Οργανώσεις», τχ. 137, 2005, σ. 8.

θμών σχέσεων.<sup>6</sup> Δεν αντλούν τη δύναμή τους από τη βία ή τον εξαναγκασμό, αλλά από τη μεταξύ τους διασύνδεση. Μέσω διεθνικών δικτύων και συνασπισμών μοιράζονται την πληροφόρηση και την τεχνογνωσία,<sup>7</sup> διασχίζουν τα εθνικά σύνορα και εμπλέκονται σε ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων, που εκτείνονται από τη διεθνή ασφάλεια ως τα ανθρώπινα δικαιώματα και το περιβάλλον.<sup>8</sup> Το 2001, οι ΜΚΟ που αναφέρονταν ως διασυνδεδεμένες μεταξύ τους σε παγκόσμιο επίπεδο ξεπερνούσαν τις 90.000.<sup>9</sup> Η δύναμη αυτής της διασύνδεσης φάνηκε το 1992, στη Σύνοδο του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, όταν περίπου 1.500 ΜΚΟ απαίτησαν και διασφάλισαν από τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ κεντρικό ρόλο στην Επιτροπή για την Αειφόρο Ανάπτυξη. Η Διεθνής Εκστρατεία για την Απαγόρευση των Ναρκών (βλ. παρακάτω), ένας συνασπισμός 1.400 ΜΚΟ, ήταν η κινητήρια δύναμη που οδήγησε στην υιοθέτηση της Συνθήκης Απαγόρευσης των Ναρκών το 1998, ενώ ο ρόλος του Συνασπισμού ΜΚΟ για ένα Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο (βλ. παρακάτω) ήταν καταλυτικός στην υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης το 1998.

### 3. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ

Η αύξηση της παρουσίας και της επίδρασης των ΜΚΟ στις διεθνείς σχέσεις, ωστόσο, έχει εγείρει ερωτήματα σχετικά με τη νομιμοποίησή τους. Συγκεκριμένα, κατηγορούνται για τον αδιαφανή τρόπο λειτουργίας τους και την έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με το έργο τους.<sup>10</sup> Αυτή η κριτική ενδέχεται σε κάποιες περιπτώσεις να είναι υπερβολική ή και κακόβουλη, ιδίως αν αναλογιστούμε τη συχνότητα με την οποία οι κυβερνήσεις συνεδριάζουν κλειστών θυρών και το πλήθος των αποφάσεων –ιδίως εξωτερικής πολιτικής– που λαμβάνονται χωρίς δημοκρατικό έλεγχο.

6. A. Florini (επιμ.), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Carnegie Endowment for International Peace, Ουάσιγκτον 2000, σ. 10-11.

7. H. Yanacopulos, «The strategies that bind: NGO coalitions and their influence», *Global Networks*, 5, 2005, σ. 93-110.

8. M.E. Keck - K. Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Cornell University Press, Ithaca 1998.

9. H. Anheier - M. Glacius - M. Kaldor, «Introducing Global Civil Society», στο H. Anheier - M. Glacius - M. Kaldor (επιμ.), *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2001, σ. 6.

10. H. Kovach - C. Neligan - S. Burall, *Power without accountability?*, The Global Accountability Report: One World Trust, 2003.

Είναι αλήθεια ότι οι ΜΚΟ διαθέτουν απόλυτη προαίρεση στην αντιπροσώπευση των μελών τους, σε πολλές περιπτώσεις μεγαλύτερη από αυτή που απολαμβάνουν οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι. Στις περισσότερες οργανώσεις η ηγεσία δεν είναι επίσημα εκλεγμένη, με αποτέλεσμα να θεωρούνται βαθιά αντιδημοκρατικές.<sup>11</sup>

Είναι ανακριβής, ωστόσο, η άποψη ότι τα κράτη λογοδοτούν ενώ οι ΜΚΟ όχι. Αφενός, η θεμελιώδης αρχή ότι οι κυβερνήσεις οφείλουν να εκλέγονται, προκειμένου να ενεργούν εξ ονόματος των χωρών τους, δεν συνεπάγεται ότι οι ΜΚΟ πρέπει επίσης να εκλέγονται προκειμένου να έχουν πρόσβαση στις κυβερνήσεις και να είναι σε θέση να τους ασκούν κριτική. Αυτή η δυνατότητα απορρέει από τα πολιτικά δικαιώματα που διασφαλίζουν τα δημοκρατικά πολιτεύματα. Η κοινή γνώμη είναι αυτή που αποφασίζει εάν οι ενέργειες ή η κριτική των ΜΚΟ είναι ωφέλιμες. Εξάλλου, τα επιχειρηματικά λόμπι συμμετέχουν στις διεθνείς διακρατικές οικονομικές και εμπορικές διαπραγματεύσεις και ασκούν πιέσεις –μερικές φορές με υπερβολική επιρροή στην ατζέντα–, χωρίς όμως να έχουν εξουσιοδοτηθεί για αυτό από τους εργαζόμενους της εταιρείας ή από τον λαό της χώρας τους.<sup>12</sup> Αφετέρου, η ίδια άποψη υπερβάλλει ως προς τον βαθμό επιτήρησης στην οποία υπόκεινται τα κράτη στις διεθνείς σχέσεις. Ασφαλώς, η συμμετοχή σε πολυμερείς οργανισμούς ενισχύει τη νομιμότητα των κρατών, ενώ ακόμη και τα ισχυρά κράτη επιδιώκουν τη συνεργασία με άλλα.<sup>13</sup> Ωστόσο, υπεύθυνη για τη λήψη αποφάσεων στις διεθνείς σχέσεις είναι κατά κανόνα η εκτελεστική εξουσία. Ελάχιστοι είναι οι πολίτες που γνωρίζουν τις θέσεις των κυβερνήσεων σε φόρουμ όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΝΑΤΟ, και πολύ λιγότεροι καθορίζουν την ψήφο τους με βάση αυτές τις θέσεις. Επιπλέον, στις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις και τις συμφωνίες που προκύπτουν από αυτές, οι κυβερνήσεις λειτουργούν ταυτόχρονα ως νομοθετική, εκτελεστική και μερικές φορές δικαστική εξουσία, χωρίς να υπάρχει έλεγχος. Τα αποτελέσματα αυτών των διαπραγματεύσεων, ειδικά στον οικονομικό τομέα, προηγούνται της εθνικής νομοθεσίας χωρίς να είναι σε θέση η κοινή γνώμη, οι ομάδες συμφερόντων

11. K. Anderson - D. Rieff, «Global Civil Society: A Skeptical View», στο H. Anheier - M. Glassius - M. Kaldor (επιμ.), *Global Civil Society 2004/2005*, Sage Publications, Λονδίνο 2005, σ. 26-40.

12. P. Niggli, «Do non-governmental organizations have a problem of legitimacy?», *Global Policy* (2003), <http://globalpolicy.org/ngos/credib/2003/1203problem.htm>

13. R.W. Grant - R.O. Keohane, «Accountability and Abuses of Power in World Politics», *American Political Science Review*, 99, 2005, σ. 29-43.

και το εθνικό κοινοβούλιο κάθε χώρας να ασκήσουν το ουσιαστικό δικαίωμα της διαβούλευσης. Το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις εκλέγονται εσωτερικά δεν αρκεί για να νομιμοποιήσει την εκτενή διεθνή δραστηριότητά τους.<sup>14</sup> Πρόκειται για το έλλειμμα δημοκρατίας στις διεθνείς σχέσεις που έχει αποτελέσει παράγοντα για την εμφάνιση πολλών ΜΚΟ.<sup>15</sup>

#### 4. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΚΟ

Σε συνθήκες πιεστικών παγκοσμίων προβλημάτων, οι ΜΚΟ παράγουν και διαχέουν πληροφορίες, προωθούν λύσεις, προτείνουν αλλαγές, χρησιμοποιούν τακτικές πειθούς και πίεσης, για να αλλάξουν οι μέθοδοι δράσης των κρατών και των διακυβερνητικών θεσμών.<sup>16</sup> Αποσυνδεδεμένες από την έννοια της κυριαρχίας,<sup>17</sup> απεικονίζουν και ερμηνεύουν τα προβλήματα ως ζητήματα που αφορούν ολόκληρη την ανθρωπότητα. Απευθύνονται σε ένα ευρύ ακροατήριο που χωρίζεται από φυσικές, κοινωνικές και πολιτιστικές αποστάσεις και διαδίδουν μια ευαισθησία που καθοδηγεί τη συμπεριφορά και τις πεποιθήσεις εκατομμυρίων ανθρώπων σε όλο τον κόσμο απέναντι στα παγκόσμια δημόσια αγαθά.<sup>18</sup>

Τα παγκόσμια δημόσια αγαθά, όπως η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η προστασία του περιβάλλοντος, η ισότιμη και βιώσιμη ανάπτυξη και η διατήρηση της ειρήνης, δεν έχουν αποκλειστικούς διαχειριστές. Τα οφέλη τους υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα, τις πληθυσμιακές ομάδες, ακόμη και τις γενιές.<sup>19</sup> Οι χώρες και το ευρύ κοινό προσδοκούν ότι τα παγκόσμια

14. P. Wapner, «Defending Accountability in NGOs», *Chicago Journal of International Law*, 3, 2002, σ. 198-206.

15. R. Falk, «Resisting “globalization from above” through “globalization from below”», *New Political Economy*, 2, 1997, σ. 17-24· R.D. Lipschutz, «Reconstructing World Politics: The emergence of Global Civil Society», *Millennium: Journal of International Studies*, τόμ. 21, 1992, σ. 389-420.

16. R. Price, «Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics», *World Politics*, 55, 2003, σ. 578.

17. J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, NJ: Princeton University Press, Princeton 1990, σ. 249-253.

18. P. Wapner, «Horizontal politics: Transnational environmental activism and global cultural change», *Global Environmental Politics*, 2, 2002, σ. 37-62.

19. I. Kaul - P. Conceicao - K. Le Goulven - R.U. Mendoza (επιμ.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, Νέα Υόρκη 2003.

δημόσια αγαθά, ακριβώς επειδή μας αφορούν και μας επηρεάζουν όλους, πρέπει να διασφαλίζονται μέσα από συμμετοχικές και δίκαιες διαδικασίες. Όλοι επιθυμούν να τεθεί ένα τέλος σε ασθένειες όπως το AIDS, όλοι θέλουν να συμμετέχουν σε μια ισότιμη και σταθερή παγκόσμια οικονομία, όλοι θέλουν να απολαμβάνουν τη φύση, όλοι θέλουν να προστατεύονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και όλοι επιθυμούν τη διατήρηση της ειρήνης. Αυτές οι προσδοκίες συνιστούν παγκόσμια δημόσια αγαθά και η διάθεσή τους δεν μπορεί πλέον να επαφίεται αποκλειστικά στο σύστημα των κρατών.

Το γεγονός ότι πολλά προβλήματα σήμερα εκτείνονται σε παγκόσμιο επίπεδο και έχουν τις ίδιες επιπτώσεις σε όλες τις χώρες, οδηγεί στο τέλος του εδαφισμού (territorialism), δηλαδή της κατάστασης όπου ο κοινωνικός και πολιτικός χώρος δράσης ορίζεται αποκλειστικά με εδαφικές παραμέτρους.<sup>20</sup> Με αυτό, δεν εννοούμε κατά κανένα τρόπο ότι η εδαφικότητα (territoriality) έχει χάσει όλη της τη σημασία. Μεταξύ άλλων, η εδαφικότητα συχνά εξακολουθεί να ασκεί ισχυρή επίδραση στη μετανάστευση, στην αίσθηση που έχουμε για την ταυτότητα και την κοινότητα. Ωστόσο, η φύση των ζητημάτων που εμπλέκονται ευνοεί τη δημιουργία μιας αίσθησης παγκόσμιας αλληλεγγύης, ευθύνης και ταύτισης, που υπερβαίνει το κράτος και τη συμβατική πολιτική ισχύος.<sup>21</sup> Επίσης, η παγκοσμιοποίηση εντείνεται από τις αλλαγές στο διεθνές πολιτικό σύστημα, στη διεθνή οικονομία της αγοράς και στην τεχνολογία των μεταφορών και των επικοινωνιών. Τα ισχυρά δίκτυα αλληλεξάρτησης τα οποία δημιουργούνται από την αυξανόμενη ροή ιδεών και ανθρώπων που διασχίζουν τα γεωπολιτικά σύνορα, «...συρρικνώνουν τον κόσμο, όχι μόνο “φυσικά” (φέρνοντάς μας σε άμεση επαφή με τους άλλους), αλλά και ψυχολογικά, κάνοντάς μας να συνειδητοποιήσουμε τις ομοιότητες και τις διαφορές μας, και την πολύπλοκη αλληλεξάρτησή μας».<sup>22</sup>

Ενδεικτική αυτής της κατάστασης είναι η δραστηριότητα της μη κυβερνητικής εκστρατείας Clean Clothes Campaign (CCC). Ξεκίνησε το 1990 στην Ολλανδία με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας στις πολυεθνικές

20. J.A. Scholte, *Global Civil Society: Changing the World?*, Centre for the Study of Globalization and Regionalization, Warwick University, Working Paper No. 31, 1999, σ. 9.

21. U. Beck, «The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective», στο H. Anheier - M. Glasius - M. Kaldor (επιμ.), *Global Civil Society 2003*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2003, σ. 35-44.

22. D.L. Brown - S. Khagram - M.H. Moore - P. Frumkin, *Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations*, The Hauser Center for Non-profit Organizations and the Kennedy School of Government, Harvard, Working Paper No. 1, 2000, σ. 4-5.

βιομηχανίες ενδυμάτων. Η αφορμή δόθηκε από τα ολλανδικά καταστήματα ρούχων C&A και τις κακές συνθήκες εργασίας κάτω από τις οποίες κατασκευάζονταν τα ρούχα στις Φιλιππίνες. Το 1989 οι εργάτριες στις Φιλιππίνες απαίτησαν νόμιμο βασικό μισθό και απολύθηκαν. Όμως, για τον τρόπο κατασκευής των ρούχων ή τις συνέπειες για τους εργάτες, οι πολίτες της Ολλανδίας δεν γνώριζαν τίποτε. Αποτελούσε είδηση το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις παρήγαγαν τα προϊόντα τους σε μακρινές χώρες υπό κακές συνθήκες. Και εν πάση περιπτώσει, τι σχέση είχαν τα ολλανδικά καταστήματα C&A με αυτό που συνέβαινε στις Φιλιππίνες; Από τότε η CCC έχει επεκταθεί και δραστηριοποιείται σε 9 χώρες της Ευρώπης. Υποστηρίζεται επίσης από ένα διεθνές δίκτυο 200 οργανώσεων, που περιλαμβάνει ΜΚΟ και εργατικά συνδικάτα στις χώρες όπου παράγονται τα ενδύματα (Ασία, Αφρική, Ανατολική Ευρώπη, Κεντρική Αμερική). Συγκεκριμένα, η CCC συγκεντρώνει πληροφορίες παραβιάσεων των εργατικών δικαιωμάτων και τις παρουσιάζει στους καταναλωτές με ποικίλους τρόπους (εκπαιδευτικά προγράμματα, συζητήσεις, βιβλία, συναθροίσεις, διαδίκτυο) έτσι ώστε να γνωρίζουν την αλήθεια για το πώς παράγονται τα ενδύματα (χαμηλές αμοιβές, υπερωρίες, καταστολή των εργατικών δικαιωμάτων, διακρίσεις με βάση το φύλο). Οι καταναλωτές οπλισμένοι με αυτές τις πληροφορίες ενθαρρύνονται να λάβουν μέτρα, για να βελτιώσουν τις συνθήκες εργασίας. Το CCC, επίσης, ασκεί πιέσεις σε εταιρείες και προβάλλει απαιτήσεις για βελτιώσεις.<sup>23</sup>

Εξαιρετικό παράδειγμα της σχέσης ανάμεσα στο τοπικό/εθνικό και το παγκόσμιο αποτελεί και η ελληνική μη κυβερνητική εκστρατεία «Ένα Σχολείο για την Τοιάπας». Με ελληνικά σχέδια και χρήματα που συγκεντρώθηκαν την περίοδο 2000-2004, 22 ελληνικές «ομάδες αλληλεγγύης» έχτισαν, στη μέση της ζούγκλας, στην περιοχή Κουλέμπρα του Μεξικού, ένα Κέντρο Επιμόρφωσης Δασκάλων. Πρόκειται για ένα συγκρότημα εγκαταστάσεων 1.600 τ.μ., το οποίο αποτελείται από έξι αίθουσες διδασκαλίας, κοιτώνες για τους δασκάλους και τους εκπαιδευτές τους, βιβλιοθήκη, μαγειρείο, χώρους υγιεινής καθώς και ένα γήπεδο μπάσκετ. Αφορμή για την πρωτοβουλία των 22 ομάδων ήταν μια διπλωματική εργασία που παρουσιάστηκε στην Αρχιτεκτονική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών το 2000. Το εγχείρημα αυτό, όταν η Ελλάδα αποθέωνε τα σύγχρονα «ολυμπιακά ιδεώδη», αποτέλεσε μια κίνηση στον αντίποδα του «Αθήνα 2004» και υπέδειξε ότι υπάρχει και άλλος

23. N. Ascoly, «The Code Debate in Context: A Decade of Campaigning for Clean Clothes», <http://www.cleanclothes.org/codes/99-3-11.htm>.



τρόπος συνύπαρξης και επικοινωνίας των λαών.<sup>24</sup>

Από την άλλη πλευρά, τέτοιου είδους πρακτικές αποδεικνύουν ότι οι διεθνείς σχέσεις δεν μπορούν πλέον να εκλαμβάνονται ως χώρος όπου λειτουργούν μόνο τα κράτη. Η αλλαγή φαίνεται να είναι η μόνη σταθερά σε έναν κόσμο που αλλάζει διαρκώς και οι ιεραρχικές κρατοκεντρικές γραφειοκρατικές δομές δεν διαθέτουν τη γνώση και την απαραίτητη ευελιξία για να ανταποκριθούν στις γεωγραφικά διάχυτες και γρήγορα μεταβαλλόμενες προκλήσεις.<sup>25</sup> Η αντιμετώπιση και επίλυση των προβλημάτων απαιτεί πολύπλευρη δράση και διεύρυνση της πληροφόρησης και της σκέψης πάνω στην οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις.<sup>26</sup> Άριστο παράδειγμα αποτελεί η δραστηριότητα της οργάνωσης Bretton Woods Project, που εδρεύει στο Λονδίνο και ιδρύθηκε το 1995. Συνεργάζεται με ένα εκτεταμένο δίκτυο το οποίο ασκεί πιέσεις για μεγαλύτερη διαφάνεια και συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική της Παγκόσμιας Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Το δίκτυο αυτό περιλαμβάνει πάνω από 7.000 ΜΚΟ, δημοσιογράφους, ερευνητές και μέλη κοινοβουλίων από όλο τον κόσμο. Διευκολύνει τις επαφές των πολιτών με το προσωπικό και τις υπηρεσίες των διεθνών διακρατικών οργανισμών οικονομίας και εμπορίου και παρέχει πληροφορίες σε στελέχη κυβερνήσεων και διακυβερνητικών οργανισμών που επιθυμούν να ενημερωθούν σχετικά για τις δραστηριότητες και τις στρατηγικές των ΜΚΟ σε ζητήματα αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας.<sup>27</sup>

## 5. ΜΚΟ ΚΑΙ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Αυτές και άλλες πρακτικές έχουν καταστήσει τις ΜΚΟ σημαντικό τμήμα της παγκόσμιας διακυβέρνησης.<sup>28</sup> Η παγκόσμια διακυβέρνηση αναφέρεται σε έ-

24. «Ιός» της Κυριακής, «Ένα σχολείο για την Τσιάπας», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 31.10.2004, σ. 43-45.

25. M. Castells, «Global Governance and Global Politics», *Political Science and Politics*, 38, 2004, σ. 9-16· C. Michael, «Grassroots policymaking: Say Goodbye to the “Wise Men”», *Foreign Affairs*, 73, 1994, σ. 2-7.

26. D.C. Esty, «Non-governmental organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition, or Exclusion?», *Journal of International Economic Law*, 1, 1998, σ. 123-147.

27. <http://www.brettonwoodsproject.org/project/index.html>.

28. B. Magaria, «Almost there: Another way of conceptualizing and explaining NGOs quest for legitimacy in global politics», *Non-State Actors and International Law*, 2, 2002, σ. 301-332.

να σύνολο αλληλένδετων αλλά διακριτών παραγόντων που εμπλέκονται στην αντιμετώπιση των παγκοσμίων ζητημάτων. Περιλαμβάνει τη δραστηριότητα των κρατών αλλά και των διακυβερνητικών οργανισμών και των ΜΚΟ. Ο συνδυασμός τους δημιουργεί ένα σύστημα παγκόσμιας διακυβέρνησης που χαρακτηρίζεται από μια διαδικασία διαπραγμάτευσης και συνεργασίας, η οποία ενθαρρύνει την υιοθέτηση κοινών μεθόδων και στόχων στην προσπάθεια επίλυσης προβλημάτων.<sup>29</sup> Καθοριστικό στοιχείο αυτής της πραγματικότητας είναι ότι οι κυβερνήσεις και οι διακρατικοί οργανισμοί αντί να δρουν ως «φύλακες», με σκοπό τη διαφύλαξη του «εσωτερικού» από το «εξωτερικό», μοιράζονται τη διαχείριση των παγκόσμιων ζητημάτων με μη κυβερνητικούς παράγοντες.<sup>30</sup> Έχουμε να κάνουμε με έναν ανοιχτό χώρο, όπου η δραστηριότητα και συμμετοχή των ΜΚΟ υποκινεί αντίστοιχες ή συμπληρωματικές δραστηριότητες προς εκείνες των κυβερνήσεων.<sup>31</sup>

#### α. Ο μη κυβερνητικός Συνασπισμός για το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Συνασπισμός των ΜΚΟ για ένα Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο (ΔΠΔ). Συγκεκριμένα, είκοσι πέντε ΜΚΟ, με διαφορετικά πεδία δραστηριοποίησης, ενθαρρυμένες από την απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ να δημιουργήσει μια Προπαρασκευαστική Επιτροπή για τη σύνταξη ενός καταστατικού ίδρυσης μόνιμου ΔΠΔ, αποφάσισαν, τον Φεβρουάριο του 1995, να δημιουργήσουν έναν διεθνικό μη κυβερνητικό συνασπισμό, με στόχο την παρατήρηση, την ενίσχυση και τον εμπλουτισμό των διαπραγματεύσεων.<sup>32</sup>

29. L. Gordenker - T.G. Weiss, «Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions», *Third World Quarterly*, 16, 1995, σ. 357-387· J.G. Ruggie, «Reconstituting the Global Public Domain-Issues, Actors and Practices», *European Journal of International Relations*, 10, 2004, σ. 499-531.

30. B. Hocking, «Changing the terms of trade policymaking: from the “club” to the “multistakeholder” model», *World Trade Review*, 3, 2004, σ. 7-11· P.M. Haas - E.B. Haas, «Learning to Learn: Improving International Governance», *Global Governance*, 1, 1995, σ. 255-285· C. Gough - S. Shackley, «The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs», *International Affairs*, 77, 2001, σ. 329-345.

31. A.F. Cooper - B. Hocking, «Governments, Non-governmental organizations and the re-calibration of Diplomacy», *Global Society*, 14, 2000, σ. 370-371.

32. M. Glacius, «Expertise in the Cause of Justice: Civil Society Influence on the Statute for an International Criminal Court», στο M. Glacius - M. Kaldor - H. Anheier (επιμ.), *Global Civil Society 2002*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2002, σ. 137-171· K. Barrow, «The role of NGOs in the establishment of the International Criminal Court», *Dialogue*, 2, 2002, σ. 11-22.

Στα δύο χρόνια που διήρκεσαν οι διαπραγματεύσεις της επιτροπής (1996-1998), ο συνασπισμός αυτός έθεσε τα ζητήματα που πίστευε ότι έπρεπε να περιληφθούν στο καταστατικό και προσδιόρισε τους πρωταρχικούς στόχους που προσδοκούσε να πετύχει η δημιουργία του δικαστηρίου. Επιπλέον, ενθάρρυνε τη δημιουργία δικτύων ακτιβιστών και εμπειρογνομόνων. Μέσω των δικτύων αυτών άσκησε πιέσεις σε κρατικούς αξιωματούχους που υπηρετούσαν σε υπουργεία Δικαιοσύνης, Εξωτερικών και Άμυνας, προσπαθώντας να προκαλέσει το ενδιαφέρον και την υποστήριξή τους για το δικαστήριο. Παρουσίασε το δικαστήριο σε περιφερειακές διακυβερνητικές διασκέψεις, όπως την Αμερικανική Σύνοδο Κορυφής Αρχηγών Κρατών στο Σαντιάγο το 1998 και την Παναφρική Διάσκεψη στο Ντακάρ το ίδιο έτος. Ασκώντας πιέσεις και προσπαθώντας να αποσπάσει την υποστήριξη πολλών κυβερνήσεων, επένδυσε στη διοργάνωση δημοσιών συζητήσεων και σεμιναρίων σε ολόκληρο τον κόσμο, με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων και κρατικών αξιωματούχων, συμβάλλοντας ουσιαστικά σε μια παγκόσμια συζήτηση σχετικά με το ΔΠΔ και τη διεθνή δικαιοσύνη. Οι γενικοί στόχοι του δικαστηρίου και οι συνέπειές του αναλύθηκαν σε συνεντεύξεις Τύπου, σε ενημερωτικούς φακέλους στις εφημερίδες και στο διμηνιαίο έντυπο *ICC Monitor* που εξέδιδε ο ίδιος ο συνασπισμός. Γνωστοί δικηγόροι συνέγραψαν άρθρα και συνέλεξαν υπογραφές προσωπικοτήτων τις οποίες δημοσίευσαν σε εκκλήσεις των εφημερίδων *International Herald Tribune* και *Le Monde*.

Αυτές οι προσπάθειες επέτρεψαν στον συνασπισμό να έχει ικανοποιητική συνοχή και να είναι καλά προετοιμασμένος για τη Διπλωματική Διάσκεψη Ίδρυσης του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου που διοργάνωσε ο ΟΗΕ στη Ρώμη (15 Ιουνίου-17 Ιουλίου 1998), η οποία συζήτησε και τελικά υιοθέτησε το Καταστατικό του δικαστηρίου με 120 ψήφους υπέρ, 7 κατά και 21 αποχές. Στον συνασπισμό συμμετείχαν 800 ΜΚΟ, από τις οποίες 235 έλαβαν διαπίστευση από τη Γενική Συνέλευση για να πάρουν μέρος στη διάσκεψη. Περίπου 450 αντιπρόσωποι αυτών των 235 ΜΚΟ ήταν παρόντες. Ανέπτυξαν ένα δίκτυο δώδεκα σκιδών ομάδων για να παρακολουθούν τις διαπραγματεύσεις. Έγραφαν αναλύσεις, κατέγραφαν τις θέσεις και τις αντιδράσεις, και συνόψιζαν τα πρακτικά τόσο για τις ΜΚΟ όσο και για τις κυβερνήσεις. Παρείχαν, επίσης, τακτική ενημέρωση σε πολλές κρατικές αντιπροσωπείες και ιδιαίτερα σε αυτές που δεν είχαν συμμετάσχει στις συνεδριάσεις της Προπαρασκευαστικής Επιτροπής. Ο ρόλος αυτός διευκόλυνε την πρόσβασή τους στις περισσότερες συνεδριάσεις και τους επέτρεψε να αναπτύξουν τα επιχει-

ρήματά τους, να προωθήσουν έγγραφα με τις θέσεις τους και σε αρκετές περιπτώσεις να προτείνουν λύσεις σε αδιέξοδα. Μάλιστα, μερικές κυβερνήσεις, όπως εκείνες του Καναδά και της Κόστα Ρίκα, συμπεριέλαβαν εκπροσώπους ΜΚΟ στις αντιπροσωπείες τους.

Είναι, επίσης, σημαντικό να τονίσουμε ότι συνέβαλαν στη διαφάνεια των διαπραγματεύσεων. Παραδοσιακά, η παραγωγή διεθνούς δικαίου πραγματοποιείται με πλήρη μυστικότητα. Στο κοινό διατίθεται μόνο το τελικό προϊόν, ενώ μερικές φορές υπάρχουν και μυστικές συνθήκες. Είναι απίθανο οι διεθνείς διαπραγματεύσεις να γίνουν ποτέ εντελώς ανοικτές. Οι ΜΚΟ του συνασπισμού για το ΔΠΔ, ωστόσο, προσπάθησαν να καταστήσουν τις διαπραγματεύσεις όσο το δυνατόν διαφανείς και να συμπληρώσουν το κενό που προκύπτει από το δημοκρατικό έλλειμμα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ειδικότερα, μετέτρεψαν το διμηνιαίο έντυπο *ICC Monitor* σε καθημερινό φυλλάδιο και, σε συνεργασία με την οργάνωση *Advocacy Project*, δημιούργησαν το δελτίο *On the Record*, που αποστέλλεται ηλεκτρονικά σε περίπου 4.000 συνδρομητές. Επιπλέον, ενίσχυσαν τη θέση των μικρότερων και φτωχότερων χωρών στη διαδικασία, εξισορροπώντας σε κάποιο βαθμό την ανισότητα με τα ισχυρά κράτη. Ένα μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης που συγκεντρώσαν συλλέχτηκε ειδικά για να μπορέσουν να συμμετάσχουν ΜΚΟ και ακαδημαϊκοί του αναπτυσσόμενου κόσμου στη Διάσκεψη της Ρώμης. Χώρες όπως η Βοσνία, η Σιέρα Λεόνε, η Σενεγάλη και το Κονγκό, στηρίχθηκαν σε ένα πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας της οργάνωσης *No Peace Without Justice* για να αυξήσουν το μέγεθος και να ενισχύσουν την τεχνογνωσία των αντιπροσωπειών τους.

Η στρατηγική ενίσχυσης του διαλόγου και της διαφάνειας στις διαπραγματεύσεις επέτρεψε στις ΜΚΟ του συνασπισμού να συμβάλουν σημαντικά και στις διατάξεις του καταστατικού. Πίεσαν για τη βελτίωση της θέσης των μαρτύρων και των θυμάτων στις διαδικασίες του δικαστηρίου, και διαδραμάτισαν ζωτικής σημασίας ρόλο στη διατύπωση των σχετικών άρθρων, προκειμένου να απολαμβάνουν καλύτερη προστασία και να έχουν το δικαίωμα της γνώμης τους. Προτάσεις των ΜΚΟ αποτέλεσαν, επίσης, και τη βάση για τις διατάξεις χρηματοδότησης του δικαστηρίου. Πάνω απ' όλα, όμως, πρότειναν και διασφάλισαν την ανεξαρτησία του κατηγορού.

Τέτοια παραδείγματα δραστηριότητας των ΜΚΟ αντικατοπτρίζουν τη δυνατότητά τους να διαμορφώνουν τη διεθνή ατζέντα. Αυτό αποδεικνύεται χρήσιμο όχι μόνο στη διαχείριση των παγκόσμιων προβλημάτων αλλά και στην οργάνωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης, που δεν αποτελεί πλέον α-

παραίτητα αποκλειστικό πεδίο των κυβερνήσεων.<sup>33</sup> Ενώ οι κυβερνήσεις διατηρούν κεντρικό ρόλο στην αντιμετώπιση των παγκόσμιων προβλημάτων, ενεργώντας μονομερώς, διμερώς ή στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών και «λεσχών» που έχουν δημιουργήσει, το μονοπώλιο που κάποτε απολάμβαναν σχετικά με το περιεχόμενο και την κατεύθυνση της διεθνούς ατζέντας είναι όλο και λιγότερο βέβαιο.<sup>34</sup> Η μεταβαλλόμενη ατζέντα της παγκόσμιας ασφάλειας αμφισβητεί την κρατοκεντρική λογική χάραξης πολιτικής, διευκολύνοντας τη συμμετοχή των ΜΚΟ στη διαδικασία ευαισθητοποίησης, ενημέρωσης και προεργασίας για νέες συνθήκες, πρότυπα ή θεσμούς.<sup>35</sup> Εξαιρετικό παράδειγμα αυτής της εξέλιξης αποτελεί η Διεθνής Εκστρατεία των ΜΚΟ για την Απαγόρευση των Ναρκών Ξηράς (ICBL).

### β. Ο μη κυβερνητικός Συνασπισμός για την Απαγόρευση Ναρκών

Τον Οκτώβριο του 1992, έξι οργανώσεις –Human Rights Watch (ΗΠΑ), Handicap International (Γαλλία), Medico International (Γερμανία), Mines Awareness Group (Βρετανία), Physicians for Human Rights (ΗΠΑ) και Vietnam Veterans of America Foundation (ΗΠΑ)– που είχαν συναντηθεί στο παρελθόν ποικιλοτρόπως και σε διάφορους συνδυασμούς, συμφώνησαν, σε συνεργασία με τον Ερυθρό Σταυρό, να ξεκινήσουν μια παγκόσμια εκστρατεία, για να απαιτήσουν την υπογραφή μιας παγκόσμιας συνθήκης για την απαγόρευση των ναρκών ξηράς. Σήμερα, η εκστρατεία αυτή αριθμεί πάνω από 1.400 ΜΚΟ σε 90 χώρες. Πάνω απ' όλα, όμως, αντιπροσωπεύει μια νέα προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων. Περιλάμβανε ένα σύνολο διαπραγματεύσεων που πραγματοποιήθηκαν έξω από τους συνηθισμένους διακυβερνητικούς διπλωματικούς διαύλους. Κυρίως σε απάντηση στις διεθνείς πιέσεις της ICBL, δεν ακολουθήθηκε η συνηθισμένη μέθοδος διαπραγμάτευσης ελέγχου όπλων με βάση την αρχή του ελάχιστου κοινού παρανομαστή από τις κυβερνήσεις σε κάθε σημείο της διαδικασίας. Αντ' αυτού, οι ευνοϊκά διακείμενες κυβερνήσεις υιοθέτησαν μια νέα αρχή διαπραγμάτευσης μεταξύ «ομοϊδεατών» κρατών, αποδεχόμενες ουσιαστικά τη θέση της ICBL και την άρνη-

33. Π. Σκλιάς - Α. Χουλιάρης (επιμ.), *Η Διπλωματία της Κοινωνίας των Πολιτών*, Παπαζήσης, Αθήνα 2002.

34. P.J. Simmons - C. de Jonge Oudraat, *Managing Global Issues: Lessons Learned*, Brookings Institution Press, Ουάσιγκτον 2001.

35. K.O. Robert - J. Nye, «Introduction», στο Joseph Nye - John Donahue (επιμ.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Ουάσιγκτον 2000, σ. 26-32.

οή της να υποχωρήσει στα βασικά σημεία της απαγόρευσης των ναρκών ξηράς. Η ICBL επιτάχυνε συνεχώς τον ρυθμό των διαπραγματεύσεων, καθορίζοντας και ελέγχοντας την ατζέντα, συλλέγοντας και αναλύοντας πληροφορίες με γρήγορους ρυθμούς, συντονίζοντας την πληροφόρηση και τη στρατηγική και αυξάνοντας την επικοινωνία με τα κράτη.<sup>36</sup>

Συγκεκριμένα, η διαδικασία προέκυψε από δύο συναντήσεις κρατών και ΜΚΟ τον Ιανουάριο του 1995 και τον Απρίλιο του 1996. Η πρώτη συνάντηση ήταν πρωτοβουλία της Human Rights Watch. Η πρόθεσή της ήταν να συγκεντρώσει τις «καλές» χώρες σε μια συζήτηση για το πώς θα μπορούσε να επιτευχθεί η απαγόρευση των ναρκών ξηράς. Η δεύτερη συνάντηση των κρατών αυτών και των ΜΚΟ οδήγησε στην προσφορά της κυβέρνησης του Καναδά να πραγματοποιήσει συνάντηση στρατηγικής στην Οτάβα τον Οκτώβριο του 1996 με τη συμμετοχή ΜΚΟ και κυβερνήσεων που τάσσονταν υπέρ της απαγόρευσης. Η ιδέα ήταν να κινηθεί το ζήτημα γρήγορα, ανεξάρτητα και ενάντια σε εκείνες τις χώρες, όπως οι ΗΠΑ και η Βρετανία, που υποστήριζαν ότι η απαγόρευση της παραγωγής και της χρήσης ναρκών ήταν ζήτημα που έπρεπε να αναλάβει η διακυβερνητική Διάσκεψη για τον Αφοπλισμό στη Γενεύη. Στη συνάντηση της Οτάβας, 50 κυβερνήσεις, ο Ερυθρός Σταυρός και η ICBL δεσμεύτηκαν για ένα σχέδιο που θα εξασφάλιζε τη σύναψη μιας συνθήκης το συντομότερο δυνατό. Ο канаδός υπουργός Εξωτερικών Lloyd Axworthy μάλιστα προσκάλεσε τις κυβερνήσεις και τις ΜΚΟ να επανέλθουν στην Οτάβα τον Δεκέμβριο του 1997, σε λιγότερο από 14 μήνες, για να διαπραγματευτούν μια διεθνή συνθήκη σχετικά με την απαγόρευση της χρήσης, της δημιουργίας αποθεμάτων, της παραγωγής και της μεταφοράς ναρκών.

Μετά τη Διάσκεψη της Οτάβας, και βάσει των διαβουλεύσεων με τις κυβερνήσεις και την ICBL, η Αυστρία συντάξε ένα συνοπτικό κείμενο 13 άρθρων και διοργάνωσε μια συνάντηση 111 κρατών τον Φεβρουάριο του 1997. Στη συνέχεια πραγματοποιήθηκε συνάντηση 120 κρατών στη Βόννη

36. R. Price, «Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines», *International Organization*, 52, 1998, σ. 613-644· N. Short, «The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines», *International Negotiation*, 4, 1999, σ. 481-500· J.P. Layover - L. Marasca, «The role of the ICRC in the development of International Humanitarian Law», *International Negotiation*, 4, 1999, σ. 501-525· K. Rutherford, «The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Mines», *World Politics*, 53, 2000, σ. 74-114· Hubert Don, *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 2000.

τον Απρίλιο του 1997, για να εξεταστούν τα ακανθώδη ζητήματα της επικύρωσης και της συμμόρφωσης. Η επίσημη συνέχεια αυτών των συναντήσεων πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 24-27 Ιουνίου του 1997. Στη συνάντηση συμμετείχαν αντιπρόσωποι από 154 χώρες και τελικά 97 κυβερνήσεις υπέγραψαν τη Διακήρυξη των Βρυξελλών, που απαιτούσε τη σύγκληση μιας διπλωματικής διάσκεψης στο Όσλο τον Σεπτέμβριο, για να συζητηθεί μια συνθήκη απαγόρευσης των ναρκών ξηράς. Ενενήντα μία χώρες συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις ως πλήρεις συμμετέχοντες και 38 ήταν παρούσες ως παρατηρητές, όπως ήταν και ο Ερυθρός Σταυρός, η ICBL και τα Ηνωμένα Έθνη. Η επιτυχία θεωρήθηκε εντυπωσιακή και στις 18 Σεπτεμβρίου υιοθετήθηκε η Συνθήκη για την Απαγόρευση της χρήσης, συσσώρευσης, παραγωγής και μεταφοράς ναρκών κατά προσωπικού και για την καταστροφή τους. Η συνθήκη υπογράφηκε από 123 κράτη σε μια τελετή που διοργανώθηκε τον Δεκέμβριο του 1997 στην Οτάβα.

Οι ΜΚΟ ήταν παρούσες σε όλες αυτές τις διαπραγματεύσεις. Στις συναντήσεις της Βιέννης και της Βόννης συμμετείχαν δύο αντιπρόσωποι εκ μέρους της ICBL. Κατά τη διάρκεια της συνάντησης του Όσλο, η νορβηγική κυβέρνηση παρείχε στις ΜΚΟ υψηλό επίπεδο πρόσβασης στις διαπραγματεύσεις, καθώς και γενναιόδωρο χώρο για γραφεία στο διπλωματικό συνεδριακό κέντρο. Ο πρόεδρος της συνάντησης του Όσλο, πρέσβης Selebi της Νότιας Αφρικής, ήταν θετικός για τη συμμετοχή των ΜΚΟ και εξασφάλιζε την καλή ενημέρωση της ICBL. Διάφορες κυβερνήσεις περιέλαβαν ΜΚΟ στις αντιπροσωπείες τους (εννέα στο Όσλο και οκτώ στις Βρυξέλλες) πράγμα που ενθάρρυνε και ο Καναδάς. Έτσι, οι ΜΚΟ μπόρεσαν να έχουν καθοριστική συνεισφορά στη διαδικασία. Καταρχάς, συνέβαλαν ουσιαστικά στη διαμόρφωση του κειμένου της συνθήκης. Πίεσαν να συμπεριληφθεί η παροχή βοήθειας στα θύματα, η διαφάνεια, η λήψη εθνικών μέτρων εφαρμογής, καθώς και συναντήσεις των συμβαλλόμενων κρατών και αναθεωρητικές διασκέψεις που δεν υπήρχαν στο αρχικό σχέδιο κειμένου. Δεύτερον, διευκόλυναν την ανάμειξη στη διαδικασία κυβερνήσεων του αναπτυσσόμενου κόσμου, ιδιαίτερα από την Αφρική. Δεδομένης της συμμετοχής της ICBL σε κλειστές συνεδριάσεις, οι ΜΚΟ ήταν σε θέση να ενημερώσουν πολλούς αφρικανούς διπλωμάτες για τις προσπάθειες των ΗΠΑ να αποδυναμώσουν την όλη διαδικασία. Η παροχή τέτοιων πληροφοριών συνέβαλε στην υποστήριξη της συνθήκης στην Αφρική και ενίσχυσε την πεποίθηση ότι ήταν μια δημοκρατική προσπάθεια ενάντια στα στενά συμφέροντα λίγων ισχυρών κυβερνήσεων.

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

Η κρατοκεντρική άποψη διαστρεβλώνει τη συνθετότητα των διεθνών σχέσεων. Φανερώνει μια αντίληψη για τον κόσμο σύμφωνα με την οποία τα κράτη είναι ο πρωταρχικός φορέας ανάλυσης και δράσης –θέση που είναι όχι μόνο ανακριβής και παρωχημένη, αλλά και αντιπαραγωγική και κοντόφθαλμη.

Καταρχάς, η συμμετοχή των ΜΚΟ στις διεθνείς σχέσεις όχι μόνο έχει επιταχύνει τη μείωση της απόστασης ανάμεσα στο παγκόσμιο και το εσωτερικό, αλλά έχει, επίσης, αμφισβητήσει τα κράτη ως αποκλειστικούς αντιπροσώπους των συμφερόντων των πολιτών σε διεθνές επίπεδο.

Δεύτερον, καθώς οι ΜΚΟ εδραιώνονται όλο και περισσότερο στις διεθνείς σχέσεις, η ατζέντα των κρατών και των διακυβερνητικών οργανισμών επεκτείνεται πέρα από τις παραδοσιακές θεματικές περιοχές της «υψηλής πολιτικής» (ισορροπία της ισχύος, ασφάλεια και στρατιωτικά ζητήματα) σε ζητήματα «χαμηλής πολιτικής» (περιβαλλοντική υποβάθμιση, εθνικές, πολιτιστικές, θρησκευτικές συγκρούσεις, ασθένειες και ανάπτυξη).

Τρίτον, οι αξιώσεις και οι δραστηριότητες των ΜΚΟ προσθέτουν μια σημαντική διάσταση στο διπλωματικό περιβάλλον, καθώς οι κρατικοί και διακυβερνητικοί θεσμοί επεκτείνουν τα σχέδια αλληλεπίδρασής τους πέρα από τις κυβερνήσεις και αγκαλιάζουν μια σειρά μη κυβερνητικών παραγόντων. Μετατρέπουν το κλειστό και ιεραρχικό κρατοκεντρικό μοντέλο σε μια ανοικτή διαδικασία που μεταβάλλει τον τρόπο οργάνωσης της παγκόσμιας διακυβέρνησης και ειδικά όσον αφορά το ποιος έχει δικαίωμα συμμετοχής σε αυτήν. Η πολυδιάστατη ποιότητα της συμμετοχής και πρόσβασης των ΜΚΟ σε διακυβερνητικές και διπλωματικές διαπραγματεύσεις καταδεικνύει την πραγματική και ιδιαίτερη αύξηση της σημασίας τους στην παγκόσμια διακυβέρνηση και τη δυνατότητά τους, παρεμβαίνοντας στην κρατοκεντρική διαδικασία, να συνδιαμορφώνουν την ατζέντα των διεθνών σχέσεων.

Συνεπώς, η λογική της κρατοκεντρικής προσέγγισης στη νέα διεθνή πραγματικότητα λειτουργεί παραπλανητικά. Η πάγια θέση ότι οι ΜΚΟ δεν είναι «παίκτες» δεν συνάδει με την πραγματική πρακτική των διεθνών σχέσεων. Τέτοιες τοποθετήσεις όχι μόνο περιορίζουν την οπτική των μελετητών στο κράτος ως αρχή και τέλος της παγκόσμιας διακυβέρνησης, αλλά τους κάνουν να αντιδρούν στην εμφάνιση των ΜΚΟ. Αποδεχόμενοι τη θέση ότι οι διεθνείς σχέσεις βασίζονται σε έναν και μοναδικό δρώντα, το κράτος, συντηρούν μια ψευδή εικόνα της παγκόσμιας πολιτικής. Εξετάζοντας τις ΜΚΟ από αυτήν την παραδοσιακή σκοπιά, δεν μπορούν να εκτιμήσουν και, πόσο μά-



λον, να προσεγγίσουν τις επιπτώσεις της παρουσίας τους στην παγκόσμια διακυβέρνηση, καθώς είναι αναγκασμένοι να τις υποβαθμίσουν ή ακόμη και να τις απορρίψουν.

Αντιμετωπίζοντας την παρουσία των ΜΚΟ ως επιφανειακή διαιωνίζουμε το status quo και αγνοούμε σημαντικές εξελίξεις στις οποίες πρέπει να προσαρμοστούμε για να αντιμετωπίσουμε τις παγκόσμιες προκλήσεις. Παραγωγίζουμε τις αλλαγές που συντελούνται στα θεμέλια της παγκόσμιας διακυβέρνησης με τρόπο που δεν μπορούμε να δούμε ή να αντιληφθούμε άμεσα. Η αντιμετώπιση κρίσιμων και ανοικτών προβλημάτων οδηγεί στην ανασύσταση της παγκόσμιας διακυβέρνησης, η οποία πλέον δεν ταυτίζεται με τα κράτη και τον διακυβερνητισμό, αλλά ενσωματώνει τα κράτη σε μια ευρύτερη διεθνή διαδικασία προστασίας και διασφάλισης των παγκοσμίων δημοσίων αγαθών. Η πραγματικότητα αυτή προϋποθέτει την ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ κρατών και μη κρατικών παραγόντων, με στόχο την άμεση έκφραση και διασφάλιση των πανανθρώπινων αναγκών, και όχι μόνο αυτών που φιλτράρονται, κατασκευάζονται και προωθούνται από τα κράτη.



*«Η κατάσταση είναι σοβαρή κύριε πρωθυπουργέ. Μας έχουν τελειώσει οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που μπορούμε να κατηγορήσουμε».*

Πηγή: <http://www.cartoonstock.com>.