

Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale

1. Pluralismo degli attori internazionali

Nel corso della VIII Convenzione europea per il disarmo nucleare, svoltasi a Vitoria, Paesi Baschi, dal 6 al 9 luglio 1989, con la partecipazione dei rappresentanti di centinaia di organizzazioni nongovernative (nazionali e internazionali), è stata tra l'altro decisa la convocazione a Praga di una Assemblea paneuropea dei cittadini (*All-European Citizens Assembly*). La proposta, avanzata dalle organizzazioni pacifiste tedesche e ungheresi, ha avuto l'adesione unanime dei partecipanti, compresi i rappresentanti delle associazioni "informali" dell'Unione Sovietica.

L'iniziativa mira a riunire insieme, in una prospettiva di organica continuità, persone che operano nel mondo dell'associazionismo, studiosi, *opinion leaders*, operatori economici e, a titolo strettamente personale, uomini impegnati nella politica e nella pubblica amministrazione dei vari paesi europei. La scelta degli invitati è demandata ad un apposito comitato promotore.

L'Assemblea paneuropea dovrebbe consentire la libera espressione di tutti quei valori e interessi che le attuali istituzioni europee ufficiali dell'Est e dell'Ovest, più o meno rigidamente intergovernative, non permettono di venire in giusta luce. Essa dovrebbe lanciare un messaggio di unità agli europei dell'Est e dell'Ovest: l'Europa-casa comune deve poggiare sui valori della democrazia e il suo fondamento deve essere una assemblea rappresentativa degli interessi popolari, non un vertice intergovernativo. Più che un "forum" dove tutti parlerebbero di tutto, l'Assemblea transnazionale paneuropea è concepita nell'ottica di un alto profilo politico: all'ordine del giorno dovrebbero figurare punti che si ritrovano nelle agende di istituzioni ufficiali dell'Est e dell'Ovest, quali il Parlamento europeo, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (seguiti i Helsinki), la Nato, il Patto di Varsavia, ecc.. L'obiettivo pertanto non è tanto quello di favorire il dialogo fra culture o di amplificare la denuncia, quanto piuttosto quello di avviare l'esercizio di poteri - popolari e quindi sovrani - di proposta e di controllo nei confronti dei governi nazionali e delle loro agenzie intergovernative, nonché di

* Professore ordinario di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

realizzare forme di autonoma decisione e gestione (poteri costituenti) laddove si riterrà necessario.

Al di là di quello che sarà l'effettivo esito dell'iniziativa, ci troviamo in presenza di un dato che è significativo di per sé: il manifesto intendimento di strutture associative, che genuinamente rappresentano valori e bisogni popolari, di asserire la sovranità popolare al di là e al di sopra dei confini nazionali in forme nuove, transnazionali e sopranazionali appunto. Sulla base di una evidenza empirica in aumento, va diffondendosi il convincimento che gli stati nazione sovrani, ciascuno con la propria diplomazia, il proprio servizio segreto, il proprio esercito "difensivo", la propria alleanza militare "difensiva", con i propri mercanti di morte, non sono più oltre in grado di gestire in sede internazionale, oligopolisticamente, le sovranità popolari nazionali di cui sono delegatari – più o meno legittimi a seconda dei casi. Le stesse sovranità popolari, se considerate con riferimento ai tradizionali ambiti di esercizio, sono manifestamente insufficienti appunto perché nazionali. Siamo in presenza di una forte sfida che si indirizza, contemporaneamente, alla statualità come forma unica ed esclusiva di gestione della sovranità popolare e alla dimensione nazionale di tale sovranità popolare.

Nelle intenzioni dei pan-europeisti non c'è probabilmente l'obiettivo della sostituzione o dell'alternativa rispetto agli stati nazionali, bensì quello di una più ampia e differenziata articolazione del sistema dei rapporti internazionali, a cominciare da quelli intraeuropei in presenza di una realtà storica che si va caratterizzando per: 1) la pluralizzazione-diversificazione degli attori delle relazioni internazionali, che sono statuali, intergovernativi, nongovernativi, transnazionali, multinazionali; 2) la correlata esigenza di adeguatamente esprimere e tutelare *tutti* gli interessi di cui sono portatori *tutti* gli attori in campo.

La duplice, correlata istanza di governatività sopranazionale e di democrazia internazionale ha oltrepassato le colonne d'Ercole rappresentate dai confini dei singoli stati-nazione. "Democrazia dal villaggio all'Onu" non è più utopia, fuga in avanti per quanto illuminata, è già domanda politica, progetto politico, ricerca di sperimentazione concreta. La cultura della pace e dei diritti umani, che è una cultura popolare, come dire del buon senso, promossa da movimenti e associazioni di base, soggetti collettivi ai margini della soggettualità ufficiale costituita da governi, diplomazie, partiti, ecc. è più avanti, *già in quanto progetto politico* e non più soltanto come tensione morale, rispetto alle teorizzazioni dei grandi santuari della cultura (fatta ogni debita eccezione, naturalmente).

2. Esigenza di governatività mondiale

Cosa motiva e rende plausibile, diciamo pure storica, la (domanda di) democrazia internazionale? Essenzialmente, la compresenza di un triplice ordine di elementi riconducibili a: a) la necessità di governo mondiale; b) la internazionalizzazione dei diritti umani; c) la transnazionalizzazione delle relazioni internazionali.

a) Alle istituzioni internazionali – organismi intergovernativi come Onu, Unesco, Fao, o sopranazionali come la Cee; istanze di diplomazia congressuale, come i "vertici" dei 7 paesi più industrializzati – si chiede oggi quasi tutto ciò che fino a ieri si domanda(va), in via pressoché esclusiva, alle istituzioni politiche nazionali, all'interno di ciascuno stato-nazione sovrano: benessere, giustizia, ordine pubblico, piena occupazione, debellamento di malattie epidemiche, alloggio,

ambiente sano. Il termine "sviluppo", nella sua accezione storica, sta ad indicare il grande canestro di domande (tecnologia, prodotti industriali, cancellazione del debito esterno, alimentazione; ecc.) che i governi del terzo mondo, da circa trent'anni, rivolgono alle istituzioni internazionali, oltre che ai singoli paesi industrializzati. Lo stesso grappolo di domande proviene anche, con matrice transnazionale, dalle migliaia di organizzazioni nongovernative operanti a fini di promozione umana. Le Ong, in fase di crescente politicizzazione, aggiungono a queste domande tradizionali le "nuove" domande di partecipazione diretta ai processi decisionali delle istituzioni internazionali. Gli stessi individui, oltre che le Ong, chiedono direttamente agli organismi internazionali (appositi Comitati e Commissioni dell'Onu, dell'Unesco dell'Organizzazioni Internazionale del Lavoro, alle Commissioni europea, interamericana e africana dei diritti dell'uomo) la tutela dei diritti umani violati da, e dentro, i singoli stati. Insomma, la domanda di "beni e servizi" al sistema internazionale proviene da almeno tre ordini di soggetti: governi, Ong, individui.

Alla luce di questa nuova realtà, il sistema internazionale si trova a subire un sovraccarico di *input*. Ne discende la obiettiva necessità di fare funzionare centri di decisione politica strutturati a raggio mondiale – oltre che continentale e sub-continentale –, in grado di "processare" l'enorme quantità di *input* vitale che va accumulandosi. La condizione di interdipendenza planetaria asimmetrica nella quale viviamo (in campo economico, politico, ecologico, culturale, di ordine pubblico) amplifica l'esigenza di disporre di centri di decisione politica capaci di gestirla, idonei cioè a colmare le disparità e gli squilibri della condizione umana nelle varie parti del mondo. La duplice presa di coscienza delle asimmetrie della interdipendenza planetaria e della necessità di ovviarvi con istituzioni di governo sopranazionale ispirate al valore della giustizia distributiva e redistributiva, è accelerata e amplificata dalla sincronicità planetaria delle notizie e delle immagini: tutti si conosce la violazione dei diritti dell'uomo che avviene in quel punto. In un recente articolo (Corriere della sera, 31 dicembre 1989), Salvatore Veca cita un pertinente, attualissimo brano di "Per la pace perpetua" di Kant: «Se la violazione del diritto avvenuta in *un* punto della terra è avvertita in *tutti* i punti, allora l'idea del diritto cosmopolitico non è rappresentazione fantastica di menti esaltate ma il necessario coronamento del codice non scritto...per l'attuazione della pace perpetua». Lo sviluppo delle telecomunicazioni, come strumento di coscientizzazione e potremmo dire di ausiliare "giudiziario" a raggio planetario, contribuisce ad avverare l'ipotesi di Kant. Orbene, perché il sistema internazionale possa rispondere alla domanda di beni e servizi che lo sta sommergendo, deve rifondarsi in termini di "stato sociale", ovviamente a dimensioni globali. L'organizzazione internazionale di cui si è dotato all'indomani della seconda guerra mondiale, segnatamente con il "sistema" delle Nazioni Unite, non dispone né delle competenze né, tanto meno, delle risorse materiali indispensabili per rispondere all'attuale sovraccarico di *input*. Purtuttavia è dal sistema delle Nazioni Unite che bisogna partire – perché esiste, perché non ha demeritato al 100%, perché le colpe del suo deficit ricadono sugli stati che ne fanno parte, perché ha generato il diritto internazionale dei diritti umani, ecc. – per trasformarlo, debitamente democratizzato, da agenzia di cooperazione interstatale in un sistema di governo mondiale, con una autorità economica, una autorità ecologica, una autorità politica, una di ordine pubblico internazionale, una giudiziaria.

3. Diritti umani e costituzionalismo mondiale

b) Con l'entrata in vigore, nel 1976, dei due grandi Patti internazionali, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, è iniziata l'era della civiltà universale dei diritti umani: *il panumanesimo sfida, su scala planetaria, il panstatualismo belligero*. Le implicazioni del riconoscimento internazionale dei diritti umani – i quali, giova ricordarlo, *ineriscono* a tutti gli individui e (taluni diritti) anche alle comunità umane qualificabili come popoli, e sono pertanto inalienabili e inviolabili – sono di ordine sia giuridico sia politico. L'individuo, in quanto titolare di diritti riconosciuti all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale, è oggi soggetto di diritto internazionale, anzi soggetto fondativo anche di tale ordinamento oltre che dei singoli ordinamenti interni. Quanti sostengono che soggetti del diritto internazionale rimangono gli stati, in quanto destinatari (anche) delle norme sui diritti umani, si avvalgono di un approccio formalistico e vetero-statualistico e sono riluttanti ad ammettere fino in fondo ciò che *diritto umano* significa: originarietà, inalienabilità, inviolabilità, parametro e fonte di legittimazione per qualsiasi sistema politico e per qualsiasi ordinamento giuridico. Oggi, anche le norme internazionali ci legittimano ad asserire che la persona umana viene prima dello stato e del sistema degli stati, come di qualsiasi altro sistema, che essa è titolare (*pro quota*, in quanto essere coesistenziale) della sovranità dentro, al di là e al di sopra della "giurisdizione domestica" del singolo stato-nazione. La internazionalizzazione dei diritti umani si sta velocemente realizzando mediante la codificazione di norme giuridiche, il funzionamento di organi sopranazionali di garanzia, la mobilitazione di forze politiche e sociali. Il nuovo diritto internazionale dei diritti umani legittima le persone umane, tutte onticamente uguali, a pretendere che i loro innati diritti, cioè i loro bisogni essenziali – che, oggi, anche la legge internazionale solennemente riconosce – siano soddisfatti e che quindi tutte le istituzioni che operano lungo il *continuum* dal quartiere e dal villaggio fino all'Onu, si (ri)finalizzino e operino concretamente in funzione di questo obiettivo primario. Non c'è altra ragione di esistere per lo stato, e per il sistema degli stati, che il servizio alle persone umane e alle comunità umane. Dunque, la internazionalizzazione dei diritti umani "libera" la soggettività e quindi la sovranità delle persone umane dai condizionamenti e dall'esclusivismo delle 170 soggettività giuridiche degli stati e pone, in punto di diritto, la premessa perché si addivenga al "patto sociale planetario" e alla Costituzione mondiale coerentemente con gli assunti della deontologia dei diritti umani. In punto di fatto, è il sovraccarico di *input* internazionale a porre la medesima esigenza e ad accelerarne la risposta.

La logica dei diritti umani è antitetica rispetto a quella che, a partire dalla Pace di Westfalia (1648), informa(va) il sistema dei rapporti fra stati "sovrani", ciascuno *superiorem non recognoscens* e quindi *legibus solutus*.

Nei secoli successivi, il costituzionalismo all'interno dei singoli stati ha "liberato" la sovranità *pro quota* dell'individuo e la sovranità collettiva del popolo, ponendo il principio della priorità del popolo rispetto allo stato e quello del controllo democratico dello stato ad opera della società civile. Come movimento intra-nazionale, il costituzionalismo non ha però posto alcun significativo limite all'esercizio della sovranità (pur delegata) dello stato in sede di rapporti internazionali, in base all'implicito assunto che il controllo popolare dall'interno fosse suffi-

ciente. Di fatto, la tradizionale cultura giuridica, filosofica e politica del costituzionalismo, pur ispirata da principi umanitari, si è sempre espressa avendo come proprio orizzonte operativo quello dello stato nazione, del singolo stato nazione. Solo recentemente, sotto la pulsione dei fatti oltre che, naturalmente, di imperativi etici, alcuni grandi teorizzatori della democrazia sono approdati al nuovo orizzonte della democrazia internazionale.

Il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ha posto le premesse per la mondializzazione della cultura della democrazia. Il processo di mondializzazione si presenta oggi come naturale, fisiologico. Non si parte dal nulla. C'è l'esperienza per quanto disomogena, del movimento dei diritti umani all'interno dei singoli stati e c'è un cumulo di documenti internazionali – soprattutto di taluni organi “specialistici” delle NU – che offre risorse e “fonti”. Questa produzione Onu è tutta da scoprire. È una miniera di indagini, valutazioni, elucidazioni di concetti, riflessioni propositive, interpretazioni autentiche della codificazione internazionale in materia di diritti umani. È il cantiere della cultura dell'universale che si sviluppa attorno ad un nucleo duro o zoccolo costituito dalle norme giuridiche dei Patti internazionali, delle Convenzioni regionali e dei trattati specifici per i diritti umani.

In virtù dello status di soggetto titolare di diritti formalmente riconosciuti in sede internazionale, l'individuo ha oggi acquisito anche lo status di cittadino planetario accanto a quello di cittadino nazionale. E siccome i diritti umani, e con essi la originarietà fondativa dell'individuo, sono riconosciuti sulla base dell'unico, universale requisito della dignità della persona umana, e quindi della eguaglianza ontica di tutte le persone umane, la cittadinanza planetaria non soltanto è giuridicamente configurata, ma assume carattere di primarietà rispetto a quella nazionale. Certamente, la cittadinanza planetaria non ha (ancora) la articolazione operativa e il supporto di garanzie concrete per il suo esercizio che hanno le singole cittadinanze nazionali. Non c'è (ancora) lo stato mondiale entro cui far validamente realizzare la cittadinanza planetaria. L'esperienza che stiamo vivendo è per molti aspetti paradossale e la storia passata ci è di poco aiuto per orientarci all'azione. La piena cittadinanza nazionale è stata riconosciuta all'interno di un preesistente sistema di potestà di governo; invece, la cittadinanza planetaria è già formalmente sancita, in termini giuridici, ma in assenza di un adeguato contenitore, cioè di un sistema di effettiva autorità sopraordinata nel pianeta. Ne discende, allora, che la cittadinanza planetaria è tutta “costituente”, trasformatrice, nei confronti di ciò che le preesiste, cioè di un sistema di rapporti fra stati vischiosamente sovrani. Come dire, la cittadinanza planetaria è lo status di rivoluzionari (nonviolenti) formalmente legittimati a pretendere e ad agire per: 1) l'allestimento di un nuovo ordine internazionale, le cui norme e le cui istituzioni siano immediatamente finalizzate a soddisfare i bisogni umani che le norme internazionali riconoscono come diritti innati di tutte le persone ovunque nel mondo (cfr. art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo); 2) l'adeguamento degli ordinamenti giuridici e degli apparati istituzionali interni dei vari stati nazione al diritto internazionale dei diritti umani.

Lo sviluppo del movimento per i diritti umani all'interno degli stati ha significato, oltre che “riconoscimento” di diritti e “garanzia” di rispetto dei medesimi, l'attivazione e la legalizzazione di nuovi soggetti collettivi all'interno dei processi di funzionamento dei sistemi politici. Anche nei paesi dell'Est europeo –

come dimostra la dinamica dei processi in atto – il pluralismo delle associazioni precede la pluralizzazione dei partiti e la democratizzazione delle istituzioni di governo. Il movimento per i diritti umani nel sistema della politica internazionale si sta sviluppando nella stessa direzione: pluralizzazione dei soggetti della vita di relazione, sgretolamento quindi del monolitismo stato-centrico del club degli stati sovrani, democratizzazione delle (nuove) istituzioni di governo internazionali.

4. *Affermazione di status delle associazioni nongovernative*

c) Di fatto, le relazioni dirette fra individui e fra gruppi al di là delle frontiere nazionali e fuori dagli schemi interstatuali istituzionali preesistono al riconoscimento internazionale formale dei diritti umani. Ma soprattutto a partire dal secondo dopo guerra tali relazioni si sono strutturate all'interno di una rete organizzata in via permanente su scala planetaria, che Johan Galtung chiama il "continente nonterritoriale", e che dimostra vivacità operativa in una miriade di campi d'interesse, compresi quelli della (alta) politica e dell'economia internazionale. Siamo oggi in presenza di una vera e propria organizzazione nongovernativa della vita internazionale che opera accanto e attraverso la organizzazione intergovernativa. Si calcola che esistano oltre ventimila organizzazioni internazionali nongovernative, Oing, con struttura attiva in due o più paesi. Di queste, oltre 800 beneficiano di status consultivo, ovvero di una forma di riconoscimento internazionale ufficiale, presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, Ecosoc.

In via di principio, le Oing sono il naturale prolungamento internazionale dell'associazione nazionale e sub-nazionale. Più questo si sviluppa, più stimoli ha il primo ad articolarsi e a consolidarsi. Il fenomeno transnazionale, nell'era dell'interdipendenza planetaria, sta peraltro assumendo autonome capacità di vita tali da porsi come variabile indipendente rispetto all'associazionismo di base, nel senso di indurlo e promuoverlo laddove inesistente (o represso) e di rafforzarlo ove già attivo. Non soltanto Amnesty International assolve a tale funzione, ma anche moltissime organizzazioni nongovernative di cooperazione allo sviluppo.

All'interno della dinamica del continente non territoriale è dato cogliere almeno tre linee di tendenza:

1) creazione di reti di comunicazione e coordinamento fra Oing sia *ratione materiae* (per es., nel campo dei diritti umani, in quello della cooperazione allo sviluppo, in quello del disarmo), sia *ratione territorii* (su base continentale: per es. fra le Ong di volontariato per lo sviluppo in Africa; fra le associazioni pacifiste dell'Est e dell'Ovest in Europa: un esempio molto significativo è costituito dalla END, *European Nuclear Disarmament Convention*) superamento quindi del frazionamento e della compartimentalizzazione;

2) specializzazione delle Oing, cioè acquisizione di competenze sempre più precise, per la realizzazione dei rispettivi mandati: superamento quindi del dilettantismo e attenzione crescente ai programmi di formazione;

3) attenzione crescente della maggior parte delle Oing, anche di quelle sprovviste di un mandato "specialistico", alla tematica dei diritti umani. Il paradigma "diritti umani" sta provocando processi di auto-verifica delle Oing per quanto riguarda la loro *qualità* (in termini di coerenza e tensione a valori universali) e la *strategicità* del loro agire (in termini di finalizzazione dei programmi, al mutamento umano-

centrico delle istituzioni internazionali). Insomma, il Codice internazionale dei diritti umani è in fase di rapida interiorizzazione da parte degli attori del "continente nonterritoriale". Il riferimento ai diritti umani si fa sempre più frequente e puntuale nei programmi delle Oing per la cooperazione allo sviluppo, per la tutela dell'ambiente, per la pace e il disarmo. Dal canto loro, le associazioni che in partenza erano rigidamente vincolate al mandato "garantista" dei soli diritti civili e politici, si vanno aprendo al campo anche dei diritti economici, sociali e culturali e alla deontologia eco-pacifista. L'accettazione del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani fa scattare processi che, più che di revisione, sono di ampliamento e arricchimento degli originari mandati delle singole Oing. Giove far notare come questi processi di globalizzazione del paradigma dei valori avvengano sotto l'impatto di più sentite istanze di coscientizzazione e formazione. Questa ristrutturazione assiologica della cultura delle Oing attorno ad un nucleo duro di universale condivisione sprigiona effetti di sinergismo. È in atto una forte spinta verso l'aggregazione delle Oing all'interno di quello che già si configura come il movimento per l'allestimento di un nuovo ordine internazionale fondato sui diritti umani.

5. Democrazia internazionale: urgenza e forme

È quindi l'ora, non più l'utopia, della democrazia su scala planetaria, in sede locale, nazionale, internazionale. Essa è il metodo che rende possibile l'esercizio di ruoli umani, ovvero il protagonismo di soggetti umani, non di finzioni-
ipostatizzazioni giuridiche, ad ogni livello della vita politica.

Abbiamo in precedenza accennato agli elementi che concorrono a fare la storicità, ovvero la necessità e la fattibilità, della democrazia internazionale. Il problema, oggi, non è dunque quello di giustificare la democrazia internazionale, di perorarne la causa, di evidenziarne lo a-eurocentrismo, bensì quello di esplorarne gli strumenti e gli ambiti di realizzazione. È quanto tenterò di fare, nei limiti che l'economia del presente intervento impone.

Occorre in via preliminare, e definitivamente, intendersi sul concetto di democrazia internazionale. Sono attualmente in uso accezioni del tutto improprie, alcune addirittura fuorvianti. C'è chi parla di democrazia internazionale intendendo con l'aggettivo sottolineare l'attualità e l'importanza che il tema della democrazia ha assunto nelle varie parti del mondo, avendo però come referente spaziale l'ambito interno dei singoli paesi. In questo caso deve parlarsi di democrazia come di un fatto intra-nazionale. La diplomazia, soprattutto quella dei paesi in via di sviluppo, parla di democrazia internazionale nel senso di pari diritto di voto degli stati nei processi decisionali degli organismi internazionali: tale "democrazia" opera attraverso le procedure deliberative dell'Assemblea generale dell'Onu (1 voto hanno gli Usa, 1 voto le Barbados) o della Conferenza generale dell'Unesco; non opera invece nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ove esistono cinque stati che sono più eguali di altri: Cina, Francia, G. Bretagna, Stati Uniti, Urss, e che dispongono di seggio permanente e di potere di veto), nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, ove ciascuno stato membro dispone di un numero di voti proporzionato alla entità della somma depositata, la quale è a sua volta proporzionata alla ricchezza posse-

duta. La discriminazione è qui fra stati ricchi e stati poveri. Ma anche in questo caso, non di democrazia si tratta bensì di applicazione del principio della sovrana eguaglianza degli stati.

Di democrazia si parla anche con riferimento alla dinamica interna al mondo delle Oing, avuto riguardo alla (necessità della) partecipazione degli associati alla presa delle decisioni e alla loro messa in opera. La democraticità interna delle Oing – giacché di questo si tratta – è uno dei requisiti richiesti dall'Ecosoc, insieme con la trasparenza dei bilanci e l'articolazione organizzativa in almeno tre paesi, per la concessione dello status consultivo.

Per democrazia internazionale in senso proprio deve intendersi la partecipazione politica popolare al funzionamento delle istituzioni di politica internazionale: organizzazioni intergovernative (Onu, Unesco, Oms, ecc.) e strutture di diplomazia congressuale (Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, i c.d. seguiti di Helsinki, vertici dei 7 paesi più industrializzati, vertici dei non-allineati, ecc.). Il sistema di riferimento, quello al cui interno esercitare la democrazia (anche con forme dirette o per via di rappresentanza elettiva come nel caso, per ora unico nella storia, del Parlamento europeo), è il sistema della politica internazionale, non il sistema del singolo stato-nazione. Controllare dal di dentro di uno stato la formazione della sua politica estera non è democrazia internazionale, ma democrazia interna. Controllare l'interazione fra le politiche estere dei vari stati in sede Onu o di Csce, influire direttamente sui contenuti delle risoluzioni dell'Assemblea generale delle NU, o su quelli dei comunicati finali della Csce, è democrazia internazionale.

Una forma di democrazia internazionale diretta è la stipulazione del Trattato internazionale popolare nongovernativo, in materia di F 16 e di disarmo, avvenuta a Roma il 9 novembre 1989 tra «rappresentanti di associazioni nongovernative e enti territoriali regionali e locali» di Italia, Ungheria e Spagna. La “catena della pace”, realizzata a Gerusalemme il 30 dicembre 1989 per iniziativa del coordinamento di Ong-Oing per la Palestina, è anch'essa espressione di democrazia internazionale diretta.

Sul piano istituzionale, in aggiunta al “caso” regionale del Parlamento europeo embrioni di democrazia internazionale esistono all'interno delle organizzazioni intergovernative, a cominciare dal sistema delle Nazioni Unite: la pratica dello “status consultivo” ne è l'indicatore principale, anche se non l'unico.

Un embrione di democrazia internazionale sta per annidarsi anche in una importante struttura di diplomazia congressuale, la Csce. Nel Comunicato finale della sessione di Vienna (15 gennaio 1989) si legge tra l'altro: “Gli Stati partecipanti... hanno deciso:... nel caso di riunioni cui siano invitati a contribuire partecipanti non governativi, di utilizzare al massimo la possibilità di tenere sedute informali per consentire un dibattito più spontaneo” (Capitolo dedicato alla “Dimensione umana della CSCE”) ¹.

¹ L'allegato XI del Documento conclusivo contiene la seguente Dichiarazione del Presidente della CSCE «Sulla trasparenza e l'accesso alle Riunioni tenute nel quadro dei seguiti della CSCE indicate nel documento conclusivo di Vienna»:

«La prassi di trasparenza e accessibilità alle riunioni CSCE, basata sulle disposizioni pertinenti dell'Atto Finale e applicata dai paesi ospitanti, ha avuto uno sviluppo positivo. Tale prassi riguarda, fra l'altro, l'accesso al paese ospitante, alle sedi e alle sedute pubbliche delle riunioni CSCE da parte dei rappresentanti dei mezzi d'informa-

6. *Democrazia nel sistema delle Nazioni Unite*

Quelli della diplomazia costituiscono santuari fino a ieri considerati come assolutamente inaccessibili. L'apertura del santuario della Csce a forme di partecipazione popolare è un segnale di estrema importanza perché si sviluppi la democrazia internazionale, in forme sempre più estese ed efficaci, all'interno di meno impenetrabili ambiti istituzionali di cooperazione intergovernativa.

In sede planetaria, l'attenzione si appunta sull'Onu e sulle articolazioni del suo sistema. In altra sede, ho illustrato una strategia di "incuneamento interstiziale" in tale sistema, focalizzando tre ordini di interstizi ovvero di occasioni per il mutamento, in senso democratico, della struttura delle Nazioni Unite: mi ero in particolare soffermato sulla ormai complessa *machinery* di tutela dei diritti umani, esemplarmente animata dal Comitato costituito in base all'art. 28 del Patto internazionale sui diritti civili e politici².

Una importante proposta è andata maturando nel mondo delle Oing, che hanno dato vita allo *International Network For A UN Second Assembly*, INFUSA. L'obiettivo è quello di creare una Seconda Assemblea generale delle NU, a fianco della attuale (Prima), facendo ricorso all'art. 22 dello Statuto dell'Onu, che prevede la creazione di organi sussidiari ad opera dell'Assemblea generale (senza cioè fare ricorso a farraginose e pericolose procedure di "revisione" della Carta). La Seconda Assemblea dovrebbe essere costituita dai rappresentanti dei popoli dei vari stati membri (1 rappresentante fino a 1 milione di abitanti, 10 fino a cento milioni, 32 fino a 1 miliardo).

Le due Assemblee delle Nazioni Unite configurerebbero un sistema bicamerale: l'attuale Assemblea generale sarebbe il "senato", ove i membri (governativi) rappresenterebbero i *cittadini* residenti nei rispettivi stati; la Seconda Assemblea sarebbe la "camera bassa", i cui membri nongovernativi rappresenterebbero le persone (residenti nei vari stati) non come cittadini nazionali ma come abitanti globali o *cittadini planetari*. La filosofia che sottende la proposta è tutta di democrazia internazionale. Siccome la comunità internazionale, gestita dal sistema degli stati, si è rivelata incapace di assicurare pace e sviluppo nel mondo, occorre fare sì che la gente del mondo, rappresentata dalle strutture nongovernative, in particolare dalle Oing, si esprima direttamente nei confronti non del singolo stato ma degli stati collettivamente considerati. La Seconda Assemblea, oltre che interagire con gli altri organi delle Nazioni Unite a cominciare dalla Prima Assemblea, dovrebbe essere la istituzione globale, genuinamente rappresentativa di interessi trasversali alle varie società nazionali, che aiuta il mondo nongovernativo a meglio organizzarsi e agire, a coordinarsi, a porre il problema della soluzione delle controversie e della cooperazione sul terreno delle relazioni (e degli strumenti) nongovernativi, a coltivare la cultura della "lealtà planetaria" accanto a quella delle altre

zione, dei rappresentanti delle organizzazioni non governative o di gruppi religiosi e delle persone private, sia cittadini sia stranieri; i liberi contatti fra delegati o visitatori e cittadini dello Stato ospitante; il rispetto delle attività connesse con la CSCE, compreso lo svolgimento di riunioni pacifiche ed il rispetto della libertà dei giornalisti di riferire senza ostacoli nonché di svolgere la propria attività professionale conformemente agli impegni CSCE. Alla luce di tale esperienza, tutti gli Stati partecipanti convengono che i governi degli Stati che ospiteranno le riunioni nel quadro dei Seguiti della CSCE menzionate nel Documento conclusivo di Vienna seguiranno e svilupperanno tali prassi nel modo in cui sono state recentemente applicate alla riunione di Vienna».

² V. *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Franco Angeli, 1988 (2a ed.).

“lealtà” (nazionali, locali), a utilizzare i mezzi della tecnologia come strumenti di unità e di pace.

Dunque, le proposte si fanno sempre più precise nella loro articolazione operativa oltre che nella loro *ratio* ispiratrice. Alle riflessioni prescrittive di singoli pensatori come J. Galtung o M. Nerfin si aggiungono, in consonanza, quelle collettive di associazioni e di “coordinamenti” di associazioni. L’idea di una Assemblea paneuropea dei cittadini è appunto una di queste.

Quali i requisiti per realizzare o, più esattamente, per cominciare a realizzare forme di democrazia internazionale, con particolare riferimento al sistema Onu? Principalmente due: 1) la rapida divulgazione delle proposte, sfruttando interstizi di permeabilità (pure) esistenti nel mondo dei mass media; 2) la scesa in campo, con intenti “costituenti”, di un gruppo di Oing con status consultivo presso l’Ecosoc e altre Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, mediante riunioni formalmente convocate all’interno delle sedi delle Nazioni Unite, al Palazzo di Vetro a New York e al Palais des Nations a Ginevra.

7. Chi rappresenta la famiglia umana

Un grande stimolo verrebbe sicuramente dalla coltivazione della cultura di nuovo umanesimo all’interno delle università e degli istituti superiori di formazione e ricerca. Dalla riflessione in materia di diritti umani che si va accumulando in sede internazionale, anche in ambiti *ufficiali* e per vie talora inimmaginabili, vengono ricchi e forti stimoli alla ricerca, anche a quella scientificamente più esigente: un documento, esemplare per la carica rivoluzionaria umanocentrica che lo sottende, è il recente Rapporto del Gruppo di lavoro incaricato dalla Commissione dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite di esaminare il «Progetto di Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti» (doc. Ecosoc, E/CN.4/1989/45).

Al paragrafo V del Progetto si enuncia una sorta di “diritto di iniziativa legislativa” degli individui e dei gruppi sociali per la promozione e la tutela dei diritti umani: «Ciascuno ha il diritto di concepire nuovi principi e idee nel campo dei diritti umani, di discuterne e di promuoverne l’universale riconoscimento».

All’attenzione del Gruppo è anche la proposta congiunta canadese e norvegese per la enunciazione del «Diritto di ogni persona a essere protetta nell’esercizio, l’affermazione e la promozione dei suoi diritti e di quelli degli altri e a ricorrere in caso di violazione di tali diritti». Nel testo di tale proposta si legge tra l’altro che «nell’esercizio dei diritti e delle libertà considerate, la sicurezza della persona deve essere garantita e rispettata. Gli stati adottano misure effettive allo scopo di impedire che individui o gruppi ricorrano alla violenza o minaccino di ricorrervi contro coloro che esercitano i diritti e le libertà enunciate nel presente documento».

Nella proposta avanzata del Presidente del Gruppo di lavoro, l’australismo R.H. Robertson, figurano, tra gli altri, i seguenti punti:

«1. Ciascuno, sia individualmente sia in associazione con altri, ha il diritto di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti sul piano nazionale e internazionale.

2. Ciascuno, sia individualmente che in associazione con altri, ha il diritto di sottoporre agli organi dello Stato e agli organismi pubblici proposte riguardanti il miglioramento delle loro attività e di segnalare le insufficienze del loro lavoro che ostacolano la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

4. Allo scopo di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti, ciascuno ha il diritto di associarsi e di riunirsi, di creare organizzazioni e gruppi non governativi, di aderirvi, di parteciparvi effettivamente e di comunicare con essi».

Anche nel Documento Conclusivo della CSCE di Vienna si trovano enunciazioni che comprovano il carattere universale del lavoro *de jure condendo* condotto in sede ONU:

«13.4. Gli Stati partecipanti garantiranno l'effettivo diritto dell'individuo di conoscere i propri diritti e doveri nel campo dei diritti umani e di agire in conseguenza, e a tal fine pubblicheranno e renderanno accessibili tutte le leggi, i regolamenti e le procedure concernenti i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali;

13.5. rispetteranno il diritto dei propri cittadini di contribuire attivamente, individualmente o in associazione con altri, alla promozione e alla tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

13.6. incoraggeranno, nelle scuole e negli altri istituti d'istruzione, l'esame dei modi per promuovere e tutelare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali;

13.7. assicureranno a tutti coloro che si trovano nel proprio territorio e sono soggetti alla propria potestà i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali senza distinzione di alcun genere, quali la razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o d'altro genere, l'origine nazionale o sociale, il censo, la nascita e qualsiasi altra condizione;

13.8. assicureranno che nessuna persona che eserciti, esprima l'intenzione di esercitare o cerchi di esercitare tali diritti e libertà, o un membro della sua famiglia siano soggetti, per ciò stesso, a discriminazioni di alcun genere».

Sulla base di questi documenti può asserirsi che va delineandosi la positivizzazione del principio secondo cui le persone e le comunità umane che agiscono per i diritti umani rappresentano, non se stesse né gruppi particolari, bensì la famiglia umana in quanto tale. Pertanto, gli *human rights defenders*, individuali e collettivi, appunto perché si fanno carico di operare per il bene comune universale, hanno diritto ad una specifica garanzia a qualsiasi livello: nazionale, locale, internazionale. Dal rilievo etico del loro ruolo si passa al rilievo giuridico, internazionalmente riconosciuto.

A ben considerare, queste enunciazioni configurano – pur se non ancora all'interno di una norma giuridicamente vincolante – un vero e proprio ruolo costituente per individui e gruppi sociali in funzione di umanizzazione della vita sociale e politica. In particolare, il diritto di associazione specificato in questo contesto legittima la creazione di un sistema strutturato in via permanente per il controllo *sub specie* diritti umani delle pubbliche istituzioni: il "monitoraggio" spontaneo viene legalmente istituzionalizzato.

È la consacrazione internazionale della democrazia dal quartiere all'Onu. ■

