

*Democrazia e diritti umani nell'era dell'interdipendenza planetaria ***

1. È ancora tempo di democrazia?

I rischi di etnocentrismo nel parlare di democrazia, oggi, sono fortemente diminuiti. Fino a ieri, trattare di questo argomento comportava l'obbligo, non meramente ideologico, di aggettivare la democrazia e di specificarne l'ambito di riferimento geopolitico: democrazia politica – come dire, aprioristicamente avulsa dalle istanze di giustizia sociale – per il mondo occidentale; democrazia economica – come dire, senza libertà – per il mondo del socialismo reale. Per i paesi del Sud del pianeta si evitava di affrontare il tema della democrazia o, al più, se ne auspicava una “progressiva” realizzazione. In seno allo stesso movimento popolare terzo-mondista, ha a lungo ristagnato un certo pudore nel parlare, per i paesi a economia povera, di democrazia, quasi fosse sinonimo di capitalismo, competizione selvaggia, Stato all'occidentale. L'assunto era che la soluzione dei problemi dello sviluppo esigesse più governo di vertice – per pianificare, per perequare – che democrazia.

Oggi, sono caduti blocchi e muri, il divario Nord-Sud rimane, negli organismi internazionali si prescrive democrazia e diritti umani per ogni parte del mondo. A universalizzare la democrazia c'è oggi il Codice internazionale dei diritti umani, che è *jus positum* e non mera raccomandazione etico-politica, e a questo Codice si fa riferimento esplicito, pur se con diversa accentuazione, in ogni parte del mondo, dall'Armenia al Togo, dallo Zaire al Tibet al Kosovo.

Ma ci chiediamo: la cultura della democrazia è veramente idonea ad affrontare la complessità e la dilatazione geo-politica dei problemi del nostro tempo? Interdipendenza planetaria e democrazia sono compatibili? Il tempo che verrà è tempo di democrazia o di cosa altro?

* Ordinario di Relazioni internazionali nell'Università di Padova; Direttore della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani, Università di Padova.

** Relazione presentata al Colloquio internazionale “L'Europa verso il terzo millennio”, Università di Exeter, 9-12 aprile 1992.

La democrazia è nata con la *polis*, su misura della *polis*, però si è rivelata necessaria e utile, nella versione “artificiale” della rappresentanza politica, anche per il macro ambito dello stato nazione. L’adeguamento della democrazia alle esigenze dello stato nazione è avvenuto in presenza di un *fait accompli*: l’esistenza appunto della macro struttura dello stato nazione. Questo precede dunque la democrazia contemporanea ma non ha fatto da ostacolo, in quanto tale, a un certo tipo di esperienza della democrazia. Dentro il precostituito stato nazione, il movimento “costituzionalista” ha fatto riferimento ai diritti umani cosiddetti di prima generazione, i diritti di libertà, per impiantare la democrazia rappresentativa nel nuovo, più ampio spazio politico costituito appunto dallo stato nazione.

Oggi, c’è un nuovo macro *fait accompli*: l’immenso spazio costituito dal sistema dell’interdipendenza planetaria, coi processi che le si accompagnano. Fa, questo, ostacolo alla democrazia e al suo sviluppo? Che tipo di adeguamenti sono necessari? È semplicemente una questione di ulteriore estensione meccanicistica della democrazia “artificiale” – come dire, intervenendo sulle procedure elettorali –, oppure è necessario qualcosa d’altro ben più radicale sul terreno delle trasformazioni strutturali-costituzionali? È forse lo stato nazione, oggi, l’ostacolo principale al recupero e allo sviluppo della democrazia anche al suo interno? Prendersela soltanto coi partiti, in ragione della loro involuzione oligarchica e non, primariamente, per il loro attaccamento allo status di figli primogeniti dello stato nazione sovrano, non è forse riduttivo?

Il tema diritti umani e democrazia è oggi all’ordine del giorno delle più importanti istituzioni internazionali. Al riguardo, c’è non soltanto attenzione, ma anche una specifica domanda politica diffusa in varie parti del mondo. A chiedere democrazia e diritti umani sono soprattutto organizzazioni nongovernative, gruppi di intellettuali, movimenti popolari, organismi di volontariato, insomma strutture indipendenti di società civile, che alimentano un vero e proprio movimento transnazionale orientato a democrazia e diritti umani. Oltre che per i sistemi politici nazionali, si chiedono democrazia e rispetto dei diritti umani anche per la struttura e il funzionamento delle organizzazioni intergovernative e per qualsiasi altra istituzione del sistema della politica internazionale. Per quanto riguarda in particolare la Comunità europea, si continua a denunciarne il deficit democratico e si insiste sulla necessità che l’ordinamento della Comunità recepisca gli strumenti giuridici internazionali sui diritti umani. Per quanto concerne l’ONU e il suo più ampio sistema di Agenzie specializzate, la domanda-proposta di democrazia e diritti umani ha contenuti diversi a seconda dei soggetti da cui si origina. Gli Stati del terzo mondo chiedono che il principio “one country, one vote” trovi applicazione anche nei processi decisionali del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. Dal canto loro, movimenti e organizzazioni transnazionali che operano a fini di solidarietà e non di profitto, chiedono la legittimazione diretta dei principali organi del sistema delle Nazioni Unite e adeguate forme di partecipazione politica popolare al loro funzionamento e ai loro processi decisionali. La situazione presenta aspetti paradossali. Il sistema delle Nazioni Unite è all’origine del processo di internazionalizzazione dei diritti umani, in particolare per quanto riguarda la creazione di norme giuridiche internazionali che riconoscono i diritti umani e la messa in opera di organismi internazionali di tutela, ma il tema della democratizzazione dell’Onu e delle Agenzie specializzate rimane estraneo al dibattito ufficiale sulla riforma di questi organismi.

2. Partiti politici e stato nazione

Dal canto loro, i paesi di più antica esperienza di democrazia reale, che dovrebbero dare l'esempio e il contributo maggiore ai processi di democratizzazione, si trovano a fronteggiare una profonda crisi della democrazia al loro stesso interno.

La crisi della democrazia nei paesi occidentali discende sia dalla insufficienza del suo contenitore istituzionale – lo stato nazione – sia dalla involuzione elettoralistica e partitocratica del metodo democratico. È appena il caso di far notare che i campi della politica estera e della politica di difesa sono da sempre rimasti in buona misura impermeabili alla democrazia. Per insufficienza del contenitore istituzionale intendo naturalmente riferirmi al problema della governabilità e del rendimento delle istituzioni dello stato nazione. Nell'era dell'interdipendenza planetaria e degli estesi processi di internazionalizzazione in tutti i campi, che spingono verso il livello internazionale – regionale e mondiale – la presa delle decisioni più importanti, la pratica del metodo democratico nella tradizionale dimensione dello stato-nazione – sovrano e centralistico – si è svuotata di contenuti. In altri termini, la democrazia politica è doppiamente in crisi: perché è ridotta a ritualismo elettorale e perché è costretta a rimanere dentro una camicia di forza, quella del "confine" nazionale. Ma è nel sistema delle relazioni internazionali e transnazionali che si trovano oggi le variabili indipendenti della politica e dell'economia. Gli Esecutivi sono sempre più direttamente coinvolti nei processi di politica internazionale, agendo al di fuori di qualsiasi controllo democratico, mentre i Parlamenti – punti terminali del "rito" elettorale, santuari della democrazia rappresentativa – restano formalmente e sostanzialmente intra-nazionali e custodiscono, insieme con i partiti politici che condizionano il comportamento parlamentare, la cultura della statualità nazionale e quindi della sovranità nazionale. La democrazia rappresentativa-parlamentare dentro la camicia di forza dello stato nazione è oggi doppiamente artificiale: nel senso che alla "artificialità necessaria" (tale è la trasformazione dell'esercizio diretto del potere del popolo in "rappresentanza") si aggiunge una "artificialità non necessaria", dovuta al costringimento della pratica democratica in una dimensione che non è in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza dei livelli e delle strutture in cui si prendono o comunque si condizionano, oggi, le grandi decisioni politiche. Per le questioni più importanti, i parlamenti nazionali, quale più quale meno, non propongono né decidono né controllano. Al più ratificano, frenano, rinviando.

Nei sistemi cosiddetti pluralistici, i partiti politici sono divenuti i gestori oligopolistici del metodo democratico, cioè della pratica elettorale. Gradualmente, attraverso la gestione esclusivista della democrazia politica, hanno occupato lo Stato (governo e parlamento) e in taluni paesi anche la società: tipico è il caso italiano della "lottizzazione" partitica di sfere proprie dell'ambito societario. La democrazia politica oligarchicamente gestita dai partiti politici che occupano lo Stato è "potere di stato", non più "potere di popolo" temporaneamente delegato. La funzione di aggregazione della domanda politica di base è divenuta secondaria rispetto alla funzione di governo. I programmi elettorali dei partiti politici sono sempre più generici. Si procede per "formule", segnali o messaggi in codice che hanno come destinatari principali i vertici dei partiti politici, non il corpo elettorale. Caduta la tensione ideologica, sulla funzione di raccolta e aggregazione della

domanda politica popolare prevale scopertamente il gioco del potere. La legittimazione democratica di tipo elettorale è sempre più formale, se si pensa che la percentuale dei votanti in taluni paesi è ben al di sotto del 50% degli aventi diritto. In questa situazione, il discorso sulla rappresentatività-legittimazione sostanziale delle maggioranze di governo ha poco senso. La giustificazione "ufficiale" dell'oligarchismo partitico starebbe nella presunta indifferenza della gente alla politica, nella complessità del *business* politico, nella specializzazione "tecnica", insomma nelle esigenze di professionalità della funzione politica, nel presunto carattere di emergenza di situazioni che si succedono a getto continuo, ecc. Ovviamente, la democrazia partitocratica o oligarchico-partitica è incompatibile con la pratica della partecipazione politica e infatti non le lascia spazio privilegiando invece la pratica del lobbismo corporativo. Inoltre, i partiti politici danno sempre meno importanza alla funzione di socializzazione politica. Tipico al riguardo è il caso dell'Italia: i partiti non fanno più corsi di formazione per i loro quadri e i loro membri. Organizzano invece, vertiginosamente, convegni, tavole rotonde e conferenze stampa in funzione del protagonismo di questo o quel capo.

Ci sono evidenti analogie tra sistemi politici a partito unico e sistemi politici cosiddetti pluralistici ma con sottosistema partitocratico. In ambedue i casi, avviene un processo di transustanziazione della democrazia nello Stato: Stato totalitario nel primo caso, Stato partitocratico nel secondo.

Il dibattito politico ufficiale all'interno dei paesi occidentali è prevalentemente concentrato sulle esigenze di governabilità, di efficienza, di contenimento della spesa pubblica, di chiusura delle frontiere all'immigrazione, di ogni sorta di difesa. Il paradigma dominante è quello del mercato e dell'interesse nazionale. La prescrizione è la riforma delle procedure elettorali. Sotto l'incalzare del nuovo e del complesso, la cultura degli *establishments* politici e culturali non è quella dei valori, dei contenuti, del progetto, della creatività, del coraggio: c'è attendismo, sospetto, ripiegamento su se stessi. Il coraggio altrui, per esempio quello dei leaders che hanno avviato le rivoluzioni nonviolente nell'Europa centrale e orientale, è oggi percepito in termini di fastidio. Per il solo fatto di fare riferimento ai valori e non al mercato o al potere, si è automaticamente minoranza.

3. *Le sfide internazionali*

Per i rapporti internazionali, c'è un anacronistico ritorno di nazionalstatualismo, intergovernativismo, verticismo, diplomazia segreta. È la vecchia, reazionaria cultura della sovranità statale armata, della frontiera militare, della frontiera culturale, della sicurezza nazionale (economica, militare, perfino religiosa). È cultura di *Realpolitik*. Nel corrente linguaggio diplomatico, specialmente con riferimento alla guerra del Golfo, alle vicende nella ex Jugoslavia e al tema del nuovo ordine mondiale, si ritrovano espressioni letteralmente identiche a quelle adoperate nei negoziati per la Pace di Westfalia del 1648 e nel Congresso di Vienna del 1815!

Giova rimarcare che questo modo di fare politica si colloca in un mondo che è percorso da processi che hanno già prodotto la mutazione genetica della politica, cioè la compenetrazione fra interno e esterno. Intendo riferirmi, segnatamente, a processi quali:

- la interdipendenza planetaria;

- la transnazionalizzazione di rapporti e strutture;
- la organizzazione dei rapporti internazionali, in campo sia governativo sia non governativo;
- la internazionalizzazione dei diritti umani¹.

Sotto l'impatto di questi processi, oltre che delle trasformazioni nell'Est europeo e del persistere della iniqua divisione internazionale del lavoro fra Nord e Sud, c'è obiettivamente bisogno di progettare il nuovo, non di conservare la propria quota di vecchio. La logica dei processi planetari ora richiamati è antinomica rispetto a quella della frontiera nazionale. È invece la logica del "gestire insieme", della sicurezza collettiva (europea, anzi pan-europea e mondiale), della solidarietà praticata per via bilaterale e multilaterale, in breve della pace positiva. Quale sarà la risposta ai processi di autodeterminazione che andranno moltiplicandosi ovunque nel mondo sotto l'impatto dei processi planetari di trasformazione in atto? Disconoscimento dei diritti dei popoli, repressione armata come prima mossa per poi passare, al termine dei pur prevedibili conflitti territoriali armati e quindi su pile di cadaveri, al riconoscimento di un nuovo stato nazione sovrano armato, l'ennesimo stato "sovrano"? E perché non, invece, riconoscimento in via preliminare dei diritti dei popoli a condizione che, nei processi di autodeterminazione, vengano rispettati i diritti umani e i diritti delle minoranze e che le nuove indipendenze territoriali siano non armate? È più pericoloso l'aumento vertiginoso del numero di stati sovrani e quindi del tasso di statualità armata nel mondo oppure la ristrutturazione geopolitica negoziata del mondo sulla base del riconoscimento di nuove forme di autonomia territoriale non armata? L'attuale Europa è quella che ha fatto crollare i "muri" e tolta ragion d'essere al bipolarismo e che, allo stesso tempo, genera Terzo mondo al proprio interno. Instabilità politica diffusa, conflittualità inter-etnica armata, corruzione pubblica, povertà, morte per fame oltre che per guerra, drammatiche esigenze di autosufficienza alimentare, massicci flussi migratori intra-europei, tentazione diffusa di autoritarismo, militarizzazione diffusa. Questi sono indicatori di Terzo mondo e Quarto mondo endo-europeo, che si aggiunge al Terzo mondo di provenienza esogena strutturalmente incuneatosi nel tessuto sociale, economico, culturale e politico dei paesi occidentali. Neppure a questi problemi di Terzo mondo *endogeno* ed *esogeno*, le classi politiche dei paesi occidentali dimostrano al presente di volere e sapere rispondere creativamente.

4. *Le responsabilità della cultura*

Com'è potuto accadere che i paesi occidentali, proprio in questo momento che obiettivamente dà ragione alle antiche scelte di libertà e di giustizia da questi stessi paesi operate e difese, si ritrovino privi di classi politiche e di leaderships creative, progettuali, coraggiose, umanistiche? La imprevedibilità e la complessità degli eventi non sono sufficienti né a spiegare né, tanto meno, a giustificare la bassa qualità, mediamente, delle nostre leaderships politiche.

¹ Per una puntuale analisi in argomento, v. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, Padova, Cedam, 1991, Cap. II.

C'è chiaramente l'inadeguatezza della cultura politica e, più a monte, si pone un problema di cultura accademica, di come l'università elabora i propri "saperi", di come assolve alla sua funzione sociale soprattutto nei momenti in cui deve contribuire a capire e far capire il nuovo. Torna drammaticamente attuale il monito che C.K. Webster, "Wilson Professor" di Politica internazionale nell'Università del Galles, lanciò nel 1923 inaugurando il proprio corso di lezioni:

"Le Università sono state le generatrici e le culle del Nazionalismo, ed esse devono anche essere le prime a realizzare il valore della cooperazione internazionale, senza la quale tutto ciò che di utile il Nazionalismo può dare sarà perduto in una comune distruzione dei nostri ideali (...). Nessuno di noi, suppongo, è inconsapevole della immensa difficoltà del compito, ma se non si comincia una volta per tutte sarà troppo tardi, e il luogo dove cominciare sono certamente le Università"².

Il Prof. Webster, insieme col suo predecessore A. Zimmern ed altri docenti sapienziali³, furono relegati dagli "scienziati" della politica nel limbo metascientifico degli "idealisti"⁴. Anche negli anni recenti, un personaggio della statura di G.B. Almond è stato criticato per la sua pregiudiziale scelta di valore a favore della democrazia. Per non parlare di Joan Galtung, emarginato dai politologi perché assunto essere un sociologo e dai sociologi perché assunto essere un politologo. Questo della proscrizione scientifica nei confronti dei presunti idealisti è un antico vizio dell'accademia, spesso disposta a fare da elemosiniere del Principe, ordinariamente chiusa alle istanze di etica e di buon senso della gente comune. Non si vuole ammettere che quasi sempre il "realismo" dell'accademia combaccia con l'ideologia del determinismo, con la conseguenza di essere incapace di distinguere tra la "nuova" e la "vecchia" storia e di rispondere creativamente alle sfide del nuovo.

La scienza politica si è concentrata nelle analisi del comportamento elettorale, ha dato minore attenzione al tema della cultura politica in quanto tale e quindi ai processi di socializzazione politica, ha privilegiato il tema del rendimento delle istituzioni rispetto a quello della loro qualità e della democrazia: la paura sempre incombente è quella dello "inquinamento da valori" del metodo scientifico. Nell'ambito della scienza politica, l'approccio dominante per le relazioni internazionali, quello "realista", che si informa al paradigma statocentrico della politica internazionale, ha costretto l'analisi scientifica ad avvitarci attorno ad un nucleo di concetti tanto sofisticati quanto insufficienti a dar conto della realtà mondiale nella sua complessità: è appena il caso di rimarcare che la vita internazionale, politicamente rilevante, non è solo quella gestita dagli stati, ma anche quella gestita da attori transnazionali.

La scienza giuridica, dal canto suo, dimostra forti propensioni ad approcci di neo-positivismo, sotto l'assillo – condivisibile, naturalmente – del come dare effettività alla norma, ma resistente agli approcci del mutamento, dell'innovazione e del *de jure condendo*. La tematica dei diritti umani resta ancora estranea a gran parte

² V. C.K. Webster, *The Study of International Politics*, The University of Wales Press, 1923, p. 24.

³ V. A. Zimmern, *The Study of International Relations*, Clarendon Press, 1931.

⁴ Su questo argomento v., tra gli altri, M. Mascia, *Mutamento e paradigmi delle relazioni internazionali*, in A. Papisca-M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, p. 39 ss.

del mondo universitario – insegnamento e ricerca –: anche laddove comincia ad accendersi una qualche attenzione nei suoi confronti, aleggia uno spirito che è più di tolleranza verso l'“idealismo” e l'“utopia”, che di accettazione scientifica di un nuovo campo d'interesse.

Eppure, mai come oggi la *universitas* è sfidata ad essere tale, cioè ad assumersi la responsabilità di decifrare la “nuova” complessità della vita sul pianeta e di suggerire ipotesi di risposta ai problemi posti dall'interdipendenza mondiale. Oggi, l'università è obbligata a riscoprire la propria vocazione naturale di *universitas*, che è quella del *docere* cioè dello sforzarsi di riassumere il mondo in tutti i suoi contenuti e di aiutare la gente a viverlo in piena consapevolezza. Ogni università deve essere in grado di riassumere il mondo, affinché anche la singola persona umana possa consapevolmente sentirsi e incarnare in sé tutta l'umanità⁵. L'assillo della traduzione tecnologica della scienza e quindi della produzione e del mercato ha fatto perdere alla *universitas* la ragione profonda del suo essere, che è *docere* tramite la scienza, non già fare scienza al di fuori della sua primaria finalizzazione al *docere*.

5. De-partitizzare, de-nazionalizzare la democrazia

Come recuperare la democrazia alla sua natura e alla sua funzione, come coniugare insieme qualità e quantità, procedura e sostanza, il come (*how*) e il cosa (*what*) della democrazia⁶? L'assunto da cui parto è che la scelta della democrazia è una scelta obbligata, perché è l'unica che consente di rispondere sinergicamente alla sfida dell'integrazione proveniente dai grandi processi planetari prima evocati e di rigettare quindi la sfida disintegrativa dell'entropia.

La strategia intesa a recuperare e potenziare la democrazia è necessariamente complessa, perché:

- a) non può non essere di tipo *sistemico*, dovendo fare riferimento ai processi di intensa internazionalizzazione che attraversano il pianeta;
- b) non può prescindere dal fatto che la democrazia è in crisi proprio laddove essa dovrebbe essere più forte;
- c) non può prescindere dal dato storico della compenetrazione interno-esterno della politica e della conseguente necessità di strutturare e alimentare il *continuum* dei ruoli politici democratici dal villaggio all'Onu;
- d) deve tener conto delle impellenti esigenze di trasformazioni profonde del tradizionale contenitore istituzionale della pratica democratica, lo stato nazione.

Per conseguire l'obiettivo maggiore, si tratta fundamentalmente di trovare le vie per:

- 1) sciogliere la democrazia dall'abbraccio asfissiante dei partiti politici, de-statalizzarla, sottrarla ai controlli centralistici;
- 2) scioglierla dalla camicia di forza dello stato nazione, cioè sottrarla alla

⁵ Per un rigoroso approccio a questo argomento, v. L. Lombardi Vallauri, *Abitare pleromaticamente la terra*, in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Il meritevole di tutela*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. I-XCVII.

⁶ V. ultimamente A. Ross, *Why Democracy?*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1952.

dimensione esclusivisticamente intra-nazionale e superare quindi le Colonne d'Ercole costituite dal "confine nazionale".

Insomma, *de-partitizzare, de-statalizzare, de-centralizzare, de-nazionalizzare la democrazia*, ciò che implica una duplice, contemporanea operazione di mutamento della forma stato e di allestimento di un nuovo ordine internazionale democratico. Altro che riforme soltanto elettorali, come dire procedurali. L'operazione che si prospetta è quindi di multidimensionamento e di ulteriore complessificazione della pratica democratica: dalla *polis* allo stato nazione al sistema della politica internazionale, lungo un *continuum* di ruoli politici i cui soggetti principali siano quelli che fanno e possono esprimersi con identità umana dal villaggio all'Onu.

La via maestra è quella che consente di ricondurre la democrazia al suo grembo naturale – la società civile – e di estendere il suo raggio di operatività alle istituzioni internazionali. Perché l'operazione possa riuscire, occorrono ampio consenso e forte pressione popolare che non sono ipotizzabili senza l'acquisizione e la condivisione di valori di alta gravidanza etica. Il riferimento al paradigma etico e giuridico dei diritti umani, oggi riconosciuti anche dal diritto internazionale, è essenziale per i processi di nuova socializzazione politica di cui c'è bisogno. Questo paradigma consente di risalire alla *ratio* profonda della democrazia, individuare nuovi soggetti collettivi della pratica democratica, legittimare l'esercizio di ruoli democratici direttamente sul piano della politica internazionale e svolgere quindi ruoli *costituenti* di nuovo ordine mondiale più umano.

6. I diritti umani, paradigma della democrazia

"Tutti gli esseri umani *nascono* liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri con spirito di fratellanza" (corsivo aggiunto). L'articolo 1 della Dichiarazione universale del 1948 enuncia la *ratio* profonda dei diritti umani. Le principali fonti del diritto internazionale dei diritti umani sono, oltre alla Dichiarazione universale: i due Patti internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione europea del 1950; la omologa Convenzione interamericana del 1969; la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981. L'ultima grande Convenzione internazionale in materia, entrata in vigore nel 1990, è quella sui diritti dell'infanzia. Queste norme giuridiche internazionali sono *jus cogens*, costituiscono la prima parte della "Costituzione mondiale" scritta⁷. In virtù di queste norme, gli stati hanno oggi obblighi giuridici internazionali nei confronti dei cittadini, *rectius* nei confronti delle persone umane, la cui violazione costituisce reato ai sensi del diritto internazionale. Le norme di questo nuovo diritto che possiamo chiamare "diritto panumano", hanno innescato un processo di mutazione genetica del diritto internazionale. Dignità della persona umana, eguaglianza, giustizia sociale, solidarietà, democrazia, bene comune dell'umanità sono

⁷ V. A. Papisca, *Diritti umani, "superconstituzione" universale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 3, 1990, p. 13 ss.

principi antinomici rispetto a quelli che stanno alla base del vecchio diritto interstatuale: sovranità, sovrana eguaglianza, non ingerenza negli affari interni, personalità giuridica internazionale riservata solo agli stati e alle agenzie interstatuali. Esistono le premesse essenziali per la stipulazione di un "contratto sociale" su scala planetaria, che renda possibile la realizzazione dell'articolo 28 della Dichiarazione Universale: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati". Una importante premessa è costituita dal fatto che esistono oggi, realmente, strutture transnazionali organizzate in via permanente, che si fanno portatrici dei valori e degli interessi solidaristici della società civile⁸.

Per riportare la democrazia al suo grembo assiologico, che è appunto quello dei diritti umani, occorre riferirsi al processo di internazionalizzazione dei diritti umani, in pieno sviluppo. Le considerazioni che seguono attengono a valori etici che sono segnati dal crisma dell'universalità giuridica.

I diritti umani preesistono al diritto positivo, la cui funzione è di "riconoscerli", non già di crearli. I soggetti titolari dei diritti umani vengono prima dei sistemi complessi deputati a riconoscerli e a tutelarli, vengono prima dello Stato e del sistema degli Stati. Nella persona umana, in quanto essere coesistenziale, risiede in via originaria la sovranità popolare *pro quota*. Nei popoli e nella famiglia umana universale, in quanto comunità che aggregano i soggetti titolari di diritti innati, risiede in via originaria la sovranità popolare *in toto*. Gli Stati e qualsiasi altro sistema complesso sono sistemi derivati, predeterminati quanto a fini, sono quindi sistemi artificiali, creati per un *facere* preciso. Lo stesso contratto sociale che sta alla base dello Stato (*ne cives ad arma venient...*) è teleologicamente segnato, cioè condizionato, dai diritti umani. Il suo contenuto e la sua evoluzione non possono, per nessuna ragione, intaccare il principio del rispetto della dignità umana e il collegato principio di inviolabilità e inalienabilità dei diritti umani. In altre parole, anche la sovranità e il suo esercizio sono predeterminati a garantire la costante finalizzazione umanocentrica delle istituzioni. Stare al contratto sociale significa stare ai fini supremi. E i fini supremi sono i diritti umani, ovvero la loro tutela e il loro soddisfacimento.

Se la democrazia appartiene allo status originario o di ascrizione di tutti gli esseri umani, allora la distinzione tra maggioranza e minoranza ha un significato essenzialmente etico, prima ancora che funzionale. Sia i membri della maggioranza sia i membri della minoranza hanno gli stessi diritti innati e quindi sono egualmente sovrani. Chi è maggioranza non può prevaricare nei confronti di chi è minoranza, perché così facendo farebbe venire meno la *ratio* stessa del suo essere maggioranza. Nel loro porsi teleologicamente, i diritti umani costituiscono un limite invalicabile al potere.

Cosa dicono i diritti umani per quanto riguarda i contenuti della democrazia? Principio di integralità della persona umana, principio di eguaglianza di tutte le persone e principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani sono fra loro intimamente correlati. La loro applicazione comporta che la demo-

⁸ J. Maritain preconizza il formarsi di una società politica internazionale nel volume *Man and the State*, Chicago, The University of Chicago Press, 1951.

crazia che non sia allo stesso tempo politica ed economica non è democrazia nel senso dei diritti umani. Ne discende che lo Stato democratico non può non essere Stato di diritto e Stato sociale allo stesso tempo⁹. Lo Stato di diritto è traduzione indispensabile, ma non sufficiente, della democrazia. La "garanzia" legislativa e giudiziaria è condizione necessaria, ma non sufficiente dei diritti umani. Per il soddisfacimento di questi occorrono politiche sanitarie, del lavoro, dell'educazione, della casa, ecc., comportamenti materiali della Pubblica amministrazione, mobilitazione di risorse sia pubbliche sia private. Lo Stato sociale è un imperativo etico e giuridico per qualsiasi comunità politica. La solidarietà internazionale diviene essa stessa un obbligo giuridico, oltre che etico, in ragione del fatto che le comunità politiche non dispongono tutte egualmente delle risorse necessarie per realizzarsi in Stato sociale. I diritti umani nel postulare lo stato sociale, obbligano quindi a superare la frontiera: sia per chiedere, sia per dare.

La democrazia non è soltanto il metodo naturale di implementazione dei diritti umani, è essa stessa riconosciuta come diritto umano dagli strumenti giuridici internazionali. Gli Stati hanno l'obbligo giuridico di darsi un regime democratico. Nei rapporti periodici che essi sono tenuti a presentare al Comitato dei diritti umani (civili e politici) e al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, creati al fine di sorvegliare l'applicazione delle Convenzioni internazionali, gli Stati devono dar conto di come realizzano l'"obbligo di democrazia", che è il corrispettivo del diritto umano fondamentale "di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale della volontà degli elettori" e "di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente eletti" (art. 25, Patto internazionale sui diritti civili e politici). Si vedano anche, dello stesso Patto, gli articoli: 1, che dispone che l'autodeterminazione dei popoli debba esercitarsi mediante "libera scelta" del regime interno e dello status internazionale, 18 (libertà di pensiero, coscienza e religione), 19 (libertà di espressione), 21 (diritto di riunione) e 22 (libertà di associazione), nonché l'art. 8 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (diritto di costituire sindacati o di aderirvi). Queste norme riconoscono espressamente il diritto alla democrazia politica e sindacale, ovvero al metodo democratico inteso sia come elezione-rappresentanza sia come partecipazione politica popolare. Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali prescrive inequivocabilmente la democrazia economica, sotto forma di diritti fondamentali a: condizioni di vita dignitose, lavoro, parità di trattamento uomo-donna, assistenza, ecc. Partecipazione e democrazia economica sono ulteriormente enfatizzate dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo (1986). Questa Magna Charta della filosofia umanocentrica dello sviluppo focalizza il ruolo centrale degli individui, dei gruppi e delle comunità locali nei "processi" di sviluppo e prescrive la partecipazione di questi stessi soggetti alle "politiche" di e per lo sviluppo¹⁰.

⁹ V. utilmente, per una aggiornata e qualificata riflessione a più voci, AA.VV., *Diritti economici, sociali e culturali per un nuovo Stato sociale*, Padova, Cedam, 1990 (Collana "Studi e ricerche sui diritti umani", del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova).

¹⁰ Su questo argomento v., tra gli altri, A. Papisca, *Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", II, 1, 1988, p. 31 ss.; F. Bosello, *Diritto allo sviluppo e cooperazione internazionale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", V, 1, 1991, p. 25 ss.

La corrente accezione dei *diritti umani* come “bisogni essenziali” della persona e della *garanzia* come “soddisfacimento” di tali bisogni, nonché la diffusa asserzione del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani suffragano la tesi secondo cui la democrazia economica è indissociabile dalla democrazia politica. I diritti umani postulano democrazia integrale. L'articolo 28 della Dichiarazione universale, parlando di “ordine sociale e internazionale”, aggiunge la dimensione internazionale ai contenuti della democrazia e prescrive quindi implicitamente che anche il sistema delle relazioni internazionali debba trasformarsi in base ai principi dello Stato di diritto e dello Stato sociale. Qualsiasi progetto di nuovo ordine mondiale, perché sia legittimo, non può eludere le norme internazionali sui diritti umani.

Nel continente europeo, tre sono gli ambiti istituzionali ove si asserisce che la democrazia si radica nell'humus dei diritti umani: il Consiglio d'Europa, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), la Comunità europea. Nel Consiglio d'Europa, che manifesta una crescente sensibilità per la Carta sociale del 1961, la linea strategica seguita è quella di “democrazia attraverso il diritto”, con particolare enfasi sui principi dello stato di diritto. Nella CSCE, attraverso l'importante opera di elaborazione condotta dalle “conferenze sulla dimensione umana”, è già avvenuta la interiorizzazione dell'approccio del Consiglio d'Europa e si nota la tendenza a svilupparlo verso nuovi traguardi (principio di interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani, diritti delle minoranze, istituzioni permanenti paneuropee per la tutela dei diritti umani, ecc.). Nel documento più recente della CSCE in materia, quello conclusivo della Conferenza sulla dimensione umana svoltasi a Mosca dal 10 settembre al 4 ottobre 1991, la formula ricorrente è “diritti umani, libertà fondamentali, democrazia, stato di diritto”. Nella cosiddetta Carta di Parigi per una nuova Europa (21 novembre 1990) si afferma “l'impegno costante per una democrazia basata sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali, la prosperità attraverso la libertà economica e la giustizia sociale nonché un'eguale sicurezza per tutti i nostri paesi”. Viene sostanzialmente ribadito il contenuto dell'art. 21 della Dichiarazione universale e cioè che “fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto”. L'insistenza è sul metodo democratico (libertà, rappresentatività, pluralismo, elezioni), ma non mancano riferimenti espliciti ai contenuti della democrazia laddove si richiamano il principio di giustizia sociale e i diritti economici, sociali e culturali ¹¹.

Nella Comunità europea, il “coltivatore” istituzionale dei diritti umani è il Parlamento europeo (ma non si dimentichi il ruolo pionieristico della Corte di giustizia della Comunità), il quale annualmente adotta un'ampia e articolata risoluzione “sui diritti dell'uomo nel mondo e sulla politica comunitaria dei diritti umani” ¹². Il Parlamento europeo ribadisce pervicacemente il principio secondo cui “diritti umani, democrazia, stato di diritto” sono prerequisiti essenziali per fare parte della Comunità. Tale principio si trova enfatizzato nella Dichiarazione inte-

¹¹ Il testo dei Documenti CSCE di Copenaghen e di Mosca è pubblicato in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli” rispettivamente nel n. 1, 1990, p. 159 ss. e nel n. 3, 1991.

¹² Il testo della Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo nel mondo nel 1989 e sulla politica comunitaria dei diritti dell'uomo è in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, V, 1, 1991, p. 139 ss.

ristituzionale comune del 5 aprile 1977, nella Dichiarazione dei Ministri degli esteri del 21 luglio 1986 e nel Preambolo dell'Atto unico europeo nonché nel Trattato di Maastricht sull'Unione politica. Il nesso tra diritti umani e democrazia è espressamente enunciato nelle Dichiarazioni del 21 luglio 1986 e del 10 dicembre 1988, nelle Conclusioni dei Consigli europei di Dublino (giugno 1990) e di Roma (dicembre 1990), nell'accordo di cooperazione coi paesi membri del Trattato generale di integrazione economica centro-americana (1985) e negli accordi di cooperazione con Argentina (1990) e Cile (1991). L'approccio alla democrazia, come esplicitato dagli atti comunitari soprattutto con riferimento ai rapporti esterni, è quello di democrazia integrale, "concepita in tutte le sue dimensioni", nel senso che è intesa fondarsi sui diritti umani, espressamente considerati come indivisibili e interdipendenti, ed è quindi economica oltre che politica, internazionale oltre che nazionale. Molto chiaro al riguardo è l'articolo 5 della Convenzione di Lomè 4 tra Comunità europea e paesi ACP¹³. Nel quadro di applicazione della Convenzione è stato elaborato il concetto di "adeguamento democratico" (*ajuste-ment démocratique*) come processo indissociabile dalle riforme economiche e di svi-

¹³ L'articolo 5 della Convenzione Lomè 4 tra Comunità europea e Paesi ACP, firmata a Lomè il 15 dicembre 1989, così recita: "1. La cooperazione mira ad uno sviluppo del quale l'uomo costituisca l'elemento centrale, il protagonista e il beneficiario, ciò che implica pertanto il rispetto e la promozione di tutti i diritti umani. Le attività di cooperazione sono concepite nell'ottica di un approccio positivo, che individua nel rispetto dei diritti umani il fattore fondamentale di uno sviluppo reale e che concepisce la cooperazione quale contributo alla promozione di tali diritti.

In tal contesto la politica di sviluppo e di cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e il godimento dei diritti fondamentali dell'uomo. Il ruolo e il potenziale delle iniziative avviate da singoli individui e gruppi vanno riconosciuti nel loro valore e stimolati in vista di una partecipazione effettiva della popolazione al processo di sviluppo conformemente all'articolo (10).

2. Le parti contraenti ribadiscono pertanto il loro profondo rispetto della dignità umana e dei diritti dell'uomo, che costituiscono aspirazioni legittime dei singoli individui e dei popoli. I diritti in questione sono tutti i diritti umani, le cui varie categorie sono inscindibili e correlate, ed ognuna delle quali possiede una legittimità propria: trattamento non discriminatorio; diritti fondamentali dell'uomo; diritti civili e politici; diritti economici, sociali e culturali.

I singoli individui hanno diritto, nel proprio paese o in un paese ospite, al rispetto della propria dignità e alla tutela giuridica.

La cooperazione ACP-CEE deve contribuire alla soppressione degli ostacoli che impediscono ai singoli individui e ai popoli di godere effettivamente e pienamente dei propri diritti economici, sociali e culturali. Tale finalità va raggiunta attraverso lo sviluppo, in quanto elemento essenziale per la loro dignità, benessere e autoaffermazione. A tal fine le parti si adoperano, congiuntamente o ciascuna nel campo di propria competenza, per contribuire ad eliminare le cause di situazioni di miseria indegne della condizione umana e delle ataviche disparità economiche e sociali.

Le parti contraenti ribadiscono i propri obblighi e il proprio impegno, sanciti dal diritto internazionale, verso la soppressione di ogni forma di discriminazione basata sul gruppo etnico, origine, razza, nazionalità, colore, sesso, lingua, religione o qualsivoglia altro elemento. Tale impegno riguarda in particolare tutte le situazioni esistenti negli Stati ACP o nella Comunità che possano ripercuotersi negativamente sul perseguimento degli obiettivi della Convenzione nonché il regime dell'apartheid, considerati tra l'altro i suoi effetti destabilizzanti all'esterno. Gli Stati membri (e/o, laddove appropriato, la Comunità stessa) e gli Stati ACP continueranno ad assicurare, mediante le misure giuridiche o amministrative che essi hanno adottato o adotteranno, che i lavoratori migranti, gli studenti e gli altri cittadini stranieri che si trovano legalmente sul proprio territorio non siano oggetto di discriminazione basata su differenze di razza, religione, cultura o posizione sociale, segnatamente per quanto concerne l'alloggio, l'istruzione, le cure sanitarie, gli altri servizi sociali e l'occupazione.

Su richiesta degli Stati ACP, è possibile destinare risorse finanziarie, in conformità delle norme che disciplinano la cooperazione finanziaria e tecnica, alla promozione dei diritti umani negli stati ACP tramite progetti specifici, pubblici o privati, decisi, soprattutto nella sfera giuridica, in consultazione con enti riconosciuti a livello internazionale come competenti nel settore. Dette risorse possono inoltre essere destinate ad appoggiare la creazione di strutture per la promozione dei diritti umani. Si attribuisce priorità ai progetti di portata regionale".

luppo: c'è qui il tentativo di temperare umanamente la logica strettamente economica – per molti aspetti meccanicistica e punitiva – dello “aggiustamento strutturale”.

Nel sistema delle Nazioni Unite, l'annuale Rapporto mondiale sullo Sviluppo umano (“*Human Development Report*”), a cura del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), è lo strumento più avanzato di elaborazione della cultura universale ispirata al paradigma diritti umani-democrazia. Il focus è sullo “sviluppo umano”, definito come il processo attraverso il quale devono trovare realizzazione tutti i diritti umani. È interessante notare come, tra i parametri per la misurazione dello sviluppo umano, ci sia anche quello dello sviluppo democratico. In questo contesto si parla, espressamente, di “aggiustamento umano”¹⁴.

Coerentemente con questo approccio di democrazia integrale, il Parlamento europeo insiste nell'enunciare il principio di ingerenza attiva negli affari interni per le materie riguardanti democrazia e diritti umani¹⁵.

7. Società civile, grembo della democrazia

Per sciogliere la democrazia dal duplice abbraccio asfissiante della partitocrazia e dello stato nazione centralistico, occorrono nuovi soggetti collettivi che riconoscano nel codice universale dei diritti umani la loro ragion d'essere. Ci sono segnali da cui evincere che la società civile intende riappropriarsi della propria sovranità originaria?

Ovunque nel mondo, pur se disomogeneamente, esistono “epifanie orga-

¹⁴ V. *Rapport Mondial sur le Développement Humain 1992*, a cura del PNUD, Paris, Economica, 1992, p. 229.

¹⁵ V. Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo nel mondo nel 1989 e 1990 e sulla politica comunitaria dei diritti dell'uomo: “Considerando che l'impegno della Comunità europea a rispettare i diritti dell'uomo dovrebbe in principio estendersi alla tutela dei diritti dell'uomo al di fuori della Comunità e che i supremi organi della Comunità hanno dichiarato che le espressioni di preoccupazione per le violazioni dei diritti dell'uomo commesse nei paesi terzi non possono essere considerate come un'interferenza ingiustificata negli affari interni di un paese terzo, e considerando che i paesi della Comunità europea, sia individualmente che collettivamente, hanno l'obbligo di perseguire l'applicazione della legislazione internazionale dei diritti dell'uomo” (lettera E); “Considerando che viene riconosciuto che l'impegno a favore dei diritti dell'uomo è un'attività legittima, impossibile da interpretare come un'ingerenza indebita negli affari interni dei paesi terzi” (lettera X). V. anche Doc. conclusivo CSCE sulla dimensione umana di Mosca (4 ottobre 1991): “Gli Stati partecipanti sottolineano che le questioni relative ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali, alla democrazia e allo stato di diritto rivestono un interesse internazionale, in quanto il rispetto di tali diritti e libertà costituisce uno dei fondamenti dell'ordine internazionale. Essi dichiarano categoricamente ed irrevocabilmente che gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato”. Nel Documento della Commissione diritti umani della HCA presentato alla CSCE di Mosca, è ribadito questo principio: “Deve essere affermato esplicitamente il diritto-dovere di ingerenza pacifica negli affari interni con riferimento alle materie riguardanti i diritti umani. Tale diritto deve essere riconosciuto sia agli stati sia alle ONG sia agli organismi intergovernativi sia agli individui. In questo senso si è già pronunciato lo ‘Institut de Droit International’ con Risoluzione del 13 settembre 1989 (sessione di Santiago de Compostela)”. Per il testo, v. “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, V, 2, 1991. Il Ministro degli Esteri della Repubblica italiana, ha inviato una lettera, in data 17 ottobre 1991, all'allora Coordinatore della Commissione diritti umani della HCA (l'autore del presente saggio) in cui asserisce tra l'altro: “In particolare, considero con favore il riferimento al diritto-dovere di intervenire negli affari interni degli Stati in caso di violazione dei diritti umani. Questa ingerenza attiva – come ho ricordato anche alla recente Assemblea generale delle Nazioni Unite – è in effetti l'idea guida per le relazioni internazionali del secolo XXI”.

nizzate” di società civile che intendono esprimersi anche politicamente, in modo distinto dalle tradizionali istituzioni partitiche.

Si sta diffondendo il fenomeno dell'associazionismo che opera, in spirito di servizio e di gratuità, per il raggiungimento di fini di promozione umana, cioè per la difesa dei diritti umani, per la pace e il disarmo, per i servizi sociali di base, per l'assistenza agli emarginati, per la cooperazione allo sviluppo, per la difesa dell'ambiente naturale. È un fenomeno di grandissimo rilievo che si caratterizza, nel suo complesso, per due connotazioni fondamentali: la ricerca di status di nuova soggettività politica e la tendenza alla transnazionalizzazione delle sue strutture organizzate e delle sue attività. Questo associazionismo di promozione umana ha mantenuto desta l'attenzione per lo Stato sociale anche nei momenti di più assordante propaganda a favore del “mercato” e della *de-regulation*. Fino a ieri, il fenomeno dell'associazionismo e del volontariato era interpretato alla luce del principio della libertà di associazione, quindi in un'ottica di democrazia politica e culturale. Oggi, il mondo delle organizzazioni nongovernative, Ong, e dei movimenti di base (*grass roots movements*) si interessa di politica – di istituzioni e di programmi –, dimostra di volere cogliere le sfide lanciate dai grandi processi planetari di trasformazione, avverte la necessità di creare canali di comunicazione e coordinamento fra associazioni a tutti i livelli (il *networking*, o “fare rete”, come risorsa di potere della società civile), si pone problemi di efficienza e di efficacia oltre che di qualità, sta scoprendo le importanti implicazioni operative (in termini di rivoluzione nonviolenta nel nome di diritti umani e democrazia, anche nei paesi occidentali) del paradigma dei diritti umani. C'è crescente consapevolezza che il potere delle Ong nazionali e internazionali è non soltanto quello che discende dalla fede e coerenza ai valori (*value power*), ma è anche potere delle idee (*idea power*), potere del saper progettare (*project power*), potere di “fare rete” (*networking power*)¹⁶.

La filosofia di “civil society” è bene sintetizzata in un documento della Assemblea dei Cittadini di Helsinki (Helsinki Citizens Assembly, HCA), la struttura paneuropea fondata a Praga nel 1990 per iniziativa dei leaders storici di Charta 77 e di Solidarnos¹⁷:

« La società civile è un soggetto collettivo, che è prioritario rispetto allo Stato e al sistema degli Stati perché ciascuno dei suoi membri individuali è titolare di diritti innati formalmente riconosciuti oggi anche dalle norme del diritto internazionale.

I diritti umani fanno lo status giuridico e politico della società civile in quanto tale, ne segnano quindi i caratteri di priorità e autonomia. Le associazioni e i gruppi di volontariato, a condizione che nascano liberamente e si riconoscano in parole ed opere nel Codice internazionale dei diritti umani, sono istituzioni indipendenti di società civile e come tali la rappresentano nei suoi interessi solidaristici senza bisogno di riconoscimenti legali. Questi ultimi peraltro sono necessari per regolare i rapporti tra le istituzioni indipendenti di società civile e le istituzioni governative e intergovernative.

Il “pluralismo politico” di cui parla il Preambolo del Documento conclu-

¹⁶ Sulle risorse di potere delle strutture indipendenti di società civile, in particolare delle ong, v. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, cit., p. 217 ss.

¹⁷ Sulla HCA v. in “Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli”, V, 2, 1991.

sivo della Conferenza della CSCE sulla dimensione umana di Copenaghen (giugno 1990) non è assicurato soltanto dalla pluralità dei partiti ma, basilariamente, dall'esistenza e dal libero funzionamento di istituzioni indipendenti di società civile nel senso prima definito.

Il principio della "eguale dignità" delle istituzioni indipendenti di società civile e delle istituzioni governative, sia nazionali che internazionali, deve essere enunciato insieme con il principio del "pluralismo politico" e con quello della "eguale partecipazione" ai processi decisionali, interni e internazionali, che riguardano la cosiddetta dimensione umana dei problemi»¹⁸.

Insomma, la *società civile come infrastruttura della democrazia* e, quindi, come garanzia ultima di democrazia.

Giova chiarire subito che le istituzioni indipendenti di società civile formano un sistema organizzato che opera dentro, sopra e trasversalmente, non contro, lo Stato e il sistema internazionale degli Stati. Esse agiscono per il conseguimento di un triplice fine: la messa in opera di servizi di concreta solidarietà sociale, la moralizzazione della politica, la effettività del diritto internazionale dei diritti umani. Il loro contributo allo sviluppo della democrazia avviene sia attraverso la pratica del metodo democratico al loro interno sia mediante forme di partecipazione politica popolare alle istituzioni di democrazia rappresentativa, soprattutto ai livelli di governo locale. Una importante caratteristica dei soggetti collettivi di società civile discende dal fatto, prima ricordato, della transnazionalizzazione, sempre più accentuata, delle loro funzioni e della loro struttura organizzativa. Questo consente loro, anche attraverso la pratica dello status consultivo di cui molte organizzazioni internazionali nongovernative beneficiano presso l'Ecosoc, l'Unesco, il Consiglio d'Europa, l'Oms, ecc., di fare acquisire una dimensione internazionale "umana" alla gente comune e, allo stesso tempo, di praticare sul piano internazionale quel tipo di cultura che Joan Galtung chiama "localism" e che possiamo ulteriormente definire come *riproduzione della stessa attenzione-tensione ai valori umani dal villaggio al mondo*¹⁹. Anche sul piano internazionale si nota la tendenza delle Ong e di altri gruppi organizzati di società civile a convergere, mediante la creazione di *reti* sempre più aggregative sul piano regionale e mondiale, su di una comune strategia politica per l'allestimento di un nuovo ordine internazionale democratico ai sensi dell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

8. *Oltre le colonne d'Ercole dello Stato nazione: democrazia internazionale*

Per le istituzioni politiche mondiali, a cominciare dal sistema delle Nazioni Unite, il problema del "deficit democratico" si pone oggi negli stessi termini di urgenza e gravità in cui si pone nella Comunità europea. Anche all'Onu e al Fondo Monetario Internazionale si prendono decisioni di importanza vitale per la gente comune di ogni parte del mondo.

¹⁸ Per il testo completo del Documento, v. in "Pace, diritti dell'uomo diritti dei popoli", V, 2, 1991.

¹⁹ Per una strategia del mutamento umanocentrico del sistema internazionale, v. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1992 (4^a ed.).

Nella Comunità europea c'è un embrione importante di democrazia internazionale in senso proprio, il Parlamento europeo. All'Onu c'è soltanto una significativa premessa, costituita dalle oltre 830 organizzazioni internazionali nongovernative, Ong, beneficianti di status consultivo al Consiglio Economico e Sociale, Ecosoc. Al Fondo Monetario non c'è nulla, non c'è neppure la "democrazia internazionale" di cui parlano i governi e le diplomazie: cioè la procedura di voto che si ispira al principio "per ogni Stato, un voto, lo stesso voto". La democrazia del vocabolario diplomatico è sinonimo di "sovrana eguaglianza" degli Stati e non ha nulla a che vedere con i diritti umani e la sovranità popolare.

Cosa è allora democrazia internazionale? Essenzialmente: legittimazione diretta delle istituzioni internazionali e partecipazione politica popolare al loro funzionamento.

Esiste oggi una triplice ragione perché si promuova la realizzazione della democrazia internazionale così definita:

a) *ragione politica*: in sede internazionale si decide di vita e di morte; bisogna gestire l'interdipendenza mondiale per fini di giustizia sociale ed economica oltre che di ordine pubblico internazionale;

b) *ragione giuridica*: il diritto internazionale riconosce i diritti innati degli individui e legittima l'esercizio della sovranità popolare internazionale (la sovranità della famiglia umana universale);

c) *ragione storica*: esiste un duplice ordine di elementi che rendono concretamente possibile praticare la democrazia anche al livello internazionale:

i) esistono soggetti collettivi che già esercitano ruoli politici internazionali per la promozione di interessi panumani: sono le migliaia di Ong e gruppi di volontariato transnazionale che operano per la difesa dei diritti umani, dell'ambiente, per la cooperazione allo sviluppo;

ii) esistono "occasioni" istituzionali: per esempio, i regimi di status consultivo delle Ong presso numerose organizzazioni intergovernative, dal sistema delle Nazioni Unite al Consiglio d'Europa e ora anche alla CSCE²⁰.

A sostegno della democrazia internazionale viene ora in aiuto il principio di ingerenza pacifica negli affari interni degli stati propugnato soprattutto dalle istituzioni europee.

Anche per la democrazia internazionale bisogna insistere sulle strutture indipendenti di società civile e non sui partiti politici. La vicenda della cosiddetta integrazione partitica europea — i cosiddetti "partiti europei" (PPE, Unione dei partiti socialisti della CEE, ecc.) rimangono "confederazioni" molto labili senza alcun potere partitico sopranazionale — e il collegato persistente deficit democratico del sistema comunitario attestano inconfutabilmente che il partito politico non intende abbandonare il proprio status di figlio primogenito dello stato nazione e rimane un accanito sostenitore della sovranità nazionale centralizzata. A ulteriore conferma di questa verità sta l'insignificante ruolo mediamente svolto nella politica mondiale dalle grandi Internazionali partitiche (socialista, democratico-cristiana, liberale).

²⁰ V. in argomento A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, cit. Per la pratica dello status consultivo v., in particolare, M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, cit.

9. Agenda democrazia-diritti umani

Alla luce delle considerazioni svolte, l'operazione che si prospetta è di multidimensionamento e di complessificazione della democrazia. Essa comporta, contemporaneamente:

- a) il riconoscimento e la valorizzazione come soggetti politici di soggetti diversi dai partiti politici;
- b) il riconoscimento reale delle autonomie territoriali sub-nazionali;
- c) il riconoscimento reale del principio di sussidiarietà dal villaggio Onu;
- d) il riconoscimento reale del principio di autorità sopranazionale;
- e) la creazione di un unico sistema di sicurezza collettiva mondiale.

Tutto ciò può avvenire se si trasferisce verso l'alto non la sovranità *statuale*, ma la sovranità *popolare*, mediante processi di effettiva *democratizzazione internazionale*.

Pertanto:

il principio del pluralismo deve essere riformulato nel senso di riferirsi non soltanto ai partiti politici ma anche alle istituzioni indipendenti di società civile.

La cittadinanza deve essere ridefinita con riferimento diretto al paradigma giuridico universale dei diritti umani, in modo che chi abita su un territorio ne sia anche cittadino indipendentemente dalla nazionalità d'origine.

La forma stato, nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani, deve essere ridefinita in base alle esigenze di multinazionalità e di multiculturalità.

Per la trasformazione geopolitica del mondo, la dottrina federalista è attuale e utile.

Urge pensare e attuare nuove forme di autonomia territoriale diverse dagli stati nazione: per esempio, "territori transnazionali" nei casi in cui su uno stesso territorio sono compresenti due o più micro-nazionalità.

Il metodo democratico deve valere per i processi di autodeterminazione dei popoli.

La democratizzazione del mondo, dal villaggio all'Onu, è strettamente legata alla effettività del diritto internazionale dei diritti umani.

Le prime istituzioni internazionali da democratizzare con urgenza sono il sistema delle Nazioni Unite e il sistema della CSCE.

I capitoli della politica dello stato per i quali c'è più urgenza di democratizzazione sono quelli della politica estera, della politica di difesa, della politica dell'ordine pubblico, della politica per gli immigrati.

Le università hanno la responsabilità primaria della ricerca e dell'educazione per la democrazia e i diritti umani.

Quanto al ruolo e alla responsabilità dei mass media, mi limito a segnalare il sotto-titolo per un necessario approfondimento di analisi *sub specie* "diritti umani e democrazia" che rinvio ad altra sede: *hic sunt leones*²¹. ■

²¹ V. utilmente in argomento, J. Keane, *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988; Idem, *The Media and Democracy*, Cambridge, Polity Press and Basil Blackwell, 1991.

Testi di riferimento generale

- N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991.
IDEM, *L'Età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1991.
R.A. DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy; Autonomy vs. Control*, New Haven and London, 1982.
J. GALTUNG, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980.
E. BOULDING, *Building a Global Civic Culture: Education for an Interdependent World*, New York, Teachers College Press, 1988.
V. HAVEL, *Il potere dei senza potere*, Milano, Garzanti, 1990.
J. KEANE, *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988.
IDEM (ed.), *Civil Society and the State*, London, Verso, 1988.
IDEM, *The Media and Democracy*, Cambridge, Polity Press and Basil Blackwell, 1991.
L. LOMBARDI VALLUARI, *Abitare pleromaticamente la terra*, in L. LOMBARDI VALLAURI (ed.), *Il meritevole di tutela*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. I-XCVIII.
E. MALIBAR, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1991.
M. MASCIA, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1991.
J. MARITAIN, *Man and the State*, Chicago, The Univ. of Chicago Press, 1951.
M. MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1981.
IDEM, *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1986.
IDEM, *La guerre du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991.
E. MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987.
A. PAPISCA, *Democrazia internazionale via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1992 (4 ed.).
IDEM, *Diritti umani, super-costituzione universale*, "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", (Padova, Cedam), IV, 3/1990, pp. 13-24.
A. ROSS, *Why Democracy?*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1952.
C.K. WEBSTER, *The Study of International Politics*, London, The Univ. of Wels Press, Humphrey Milford, 1923.
A. ZIMMERN, *The Study of International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1931.