

Democrazia internazionale per la democrazia interna: fiaccola sopra il moggio, non bagliori di guerra

Antonio Papisca

Nel mondo sempre più interdipendente e globalizzato, l'istanza della democrazia dentro e fuori degli Stati è venuta assumendo i caratteri della necessità, anzi dell'ineluttabilità. Potrebbe anche apparire paradossale che a parlare di democrazia per il mondo siano governi ed élite intellettuali di Paesi che hanno certamente più antica esperienza in materia ma nei quali la pratica democratica sta manifestando evidenti segni di crisi per quanto riguarda sia l'articolazione elettorale-rappresentativa sia quella partecipativa. In realtà, non si tratta di paradosso, ma di indicatore di una diffusa presa di coscienza della più ampia crisi che investe la stessa forma dello Stato – nazionale, sovrano, armato, confinario – sotto l'impatto dei processi di mutamento strutturale in corso, pervasivamente, nel pianeta. La crisi della democrazia è strettamente legata alla crisi di quella stessa forma avanzata della statualità che ha storicamente reso possibile la trasposizione dell'esperienza della *polis* dal microlivello dentro un più dilatato e complesso spazio istituzionale, segnato però anch'esso dal «confine».

Oggi, in presenza delle esigenze di *global governance* che incalzano lungo un *continuum* che va dai micro ai macro livelli della politica e dell'economia, i tradizionali confini della democrazia non sono più in grado di assicurarne il corretto ed efficace esercizio. Ci sono sollecitazioni per così dire di più corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza degli interessi in gioco e dell'articolazione multidimensionale dei processi politici. Per garantire il futuro della democrazia, occorre estenderne la pratica in quel nuovo spazio *deteritorializzato* che necessariamente coincide con lo spazio-mondo. I destini della democrazia e della statualità costituzionale sono dunque intrecciati e il futuro per ambedue si gioca in termini di sostenibilità, come per lo sviluppo o per l'ambiente.

I termini, teorici e pratici, con cui da questa o quella parte si risponde alla sfida di ciò che chiamo statualità sostenibile, non

paiono tutti essere coerenti con i principi della corretta deontologia democratica, la cui *ratio* può essere così riassunta. Il potere è del popolo, in tanto questo è sovrano, in via originaria, in quanto ciascuno dei suoi membri è titolare di diritti innati, cioè soggetto originario di legge fondamentale e depositario originario, *pro quota*, di sovranità da esercitare nella comunità-popolo di appartenenza. Quest'ultima è a sua volta depositaria, in via originaria, di sovranità *in toto*.

Questo discorso non ha più carattere di utopia se esteso al sistema delle relazioni internazionali. La ragione sta nel fatto che, a partire dalla Carta delle Nazioni Unite, è avvenuto il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, con la conseguenza che anche nel sistema internazionale vale il principio secondo cui la sovranità appartiene, in via originaria, ai titolari dei diritti fondamentali, cioè a «tutti i membri della famiglia umana» come recita espressamente la Dichiarazione universale del 1948. La «sovranità» degli Stati si presenta oggi, *de iure*, come un attributo derivato, strumentale rispetto all'esercizio della sovranità originaria delle persone e delle aggregazioni-popoli con cui storicamente la «famiglia umana» si organizza e si esprime.

Partendo da questi assunti, storicamente (giuridicamente) fondati, non c'è differenza sostanziale tra il concetto di democrazia per lo spazio dilatato dei rapporti inter-, sopra- e trans-nazionali e quello usato nella pratica nazionale. La differenza sta, ovviamente, nelle modalità applicative. Deve pertanto assumersi che, anche in sede internazionale, la democrazia si proponga e vada perseguita nelle sue tre articolazioni naturali: come legittimazione, quanto più diretta possibile, dei governanti, attraverso procedure elettorali; come partecipazione, quanto più effettiva ed estesa possibile, ai processi di presa delle decisioni da parte delle istituzioni di governo; come assunzione diretta di decisioni da parte dei corpi popolari legittimanti, relativamente a materie e secondo procedure prestabilite dalle carte costituzionali.

Quanto a contenuti, la «democrazia dei diritti umani» interpella «tutti i diritti umani», i quali sono civili, politici, economici, sociali e culturali: dunque, la democrazia dei diritti umani è democrazia politica, economica, sociale. Il principio di sussidiarietà, prima che criterio procedurale, è un parametro di natura sostantiva, che attiene alla ricettività delle istituzioni nei confronti dei bisogni vitali delle persone e delle comunità. In virtù di questo parametro di *good governance*, divenuto ancor più significativo

(se possibile) nello spazio dilatato del mondo interdipendente e globalizzato, la democrazia deve potersi esercitare ai livelli locali, nazionali, regionali-continentali, mondiale.

Perché la democrazia possa esprimersi nelle fondamentali dimensioni della rappresentanza e della partecipazione, c'è evidentemente bisogno del concorso dei governanti e dei governati, cioè delle istanze istituzionali della decisione politica e degli attori titolari dei diritti fondamentali.

Prima dell'avvento del Diritto internazionale dei diritti umani, in sede internazionale avevamo istituzioni di governo di natura essenzialmente diplomatica, c'erano insomma i «governanti», tutti sovrani, e alcune loro «agenzie» intergovernative, ma mancavano, innanzitutto *de iure*, i «governati»: significativamente, nei manuali di Diritto internazionale classico (interstatuale, statocentrico) il paragrafo dedicato alle persone umane aveva per titolo: «l'individuo, oggetto di diritto internazionale».

Oggi le cose sono cambiate, *de iure* e *de facto*. *De iure*, perché è avvenuto il riconoscimento giuridico formale dei diritti della persona direttamente in sede internazionale; *de facto*, perché, oltre a istituzioni multilaterali che offrono canali d'accesso all'esperienza della partecipazione popolare al di là e al di sopra dei confini degli Stati, esistono formazioni, organizzate e non, di società civile globale, ci sono insomma, per così dire in carne e ossa, se non proprio le moltitudini della democrazia internazionale quanto meno numerosi e robusti pionieri collettivi di essa.

Quanto sopra aiuta a capire due cose. Primo, che non si può più oltre confondere a livello internazionale tra principio di sovrana eguaglianza degli Stati e principio di democrazia internazionale. La formula *one country one vote* traduce proceduralmente, nella prassi dell'organizzazione intergovernativa, il primo principio, non il secondo: siamo nel campo di esercizio della diplomazia per così dire egualitaria, non in quello della democrazia in senso proprio. La seconda considerazione – versiamo qui nel terreno di un'ipotesi che, peraltro, io ritengo altamente plausibile – è che la democratizzazione del sistema politico mondiale, da condursi in seno alle strutture organizzate del multilateralismo, costituisce un valido incentivo ai processi di democratizzazione all'interno degli Stati che democratici non sono e, allo stesso tempo, alimenta la sostenibilità della pratica democratica dentro gli Stati che ne hanno più antica esperienza.

Pensare di imporre la democrazia nei confronti di un Paese, ma-

gari anche bombardandone e occupandone il territorio, magari anche da parte di Stati «democratici» che però si oppongono apertamente alla democratizzazione delle istituzioni internazionali e minano la stessa pratica del multilateralismo, è agire contro parametri di razionalità (*cost-benefit*), contro criteri di ragionevolezza nonché, cosa non indifferente per la deontologia democratica e i principi della *rule of law*, in violazione delle norme del vigente Diritto internazionale.

La grande sfida per la politica del nostro tempo è invece quella di estendere la pratica della democrazia «dalla città all'ONU», come si va ripetendo, ormai da anni, negli ambienti di società civile globale e in sempre più numerose scuole universitarie.

In altre parole: invece della guerra per la democrazia, la democratizzazione internazionale per la democratizzazione interna. In termini pratici, questo significa che quei Paesi che sono (o comunque si ritengono) più democratici di altri, devono impegnarsi a far funzionare le Nazioni Unite rafforzandone e democratizzandone la struttura organizzativa e il processo decisionale. Scopriranno di avere dalla loro, gran parte dell'opinione pubblica, gran parte del mondo accademico di ogni regione del mondo, l'intera galassia delle organizzazioni non governative e delle altre formazioni di società civile globale.

Fortunatamente, quanto meno in punto di proclamazione di principi e di esplorazione ideale di nuove frontiere per la politica, il tema della democrazia (democratizzazione) internazionale è entrato, in maniera esplicita, nell'agenda delle organizzazioni internazionali e assume contorni sempre più specifici, insieme con quello della *international rule of law* (principi di stato di Diritto internazionale).

In questo contesto pensante e progettuale, le principali «visioni» strategiche «orientate all'azione» si aggettivano di *human*: abbiamo così, in fase di avanzata elaborazione, le visioni, fra loro complementari, della *human security* e dello *human development*, ove l'accezione dell'«umano» è molto più genuina di quella dell'«umanitario», nel senso di interpellare immediatamente la persona umana e la sua centralità, mentre l'umanitario rinvia al «buon cuore» che gli Stati dovrebbero dimostrare nelle operazioni belliche in applicazione di norme e principi dello *ius in bello*.

La democrazia internazionale non è dunque all'anno zero, né sul piano dell'elaborazione concettuale né su quello della sperimentazione pratica.

Si può e si deve certamente continuare a discutere, come egregiamente sta facendo, per esempio, Edgar Morin, se si tratti di democratizzare la mondializzazione oppure di mondializzare la democrazia, se sia necessario o meno l'avvento di uno «stato mondiale» per aversi «democrazia mondiale» ecc. Io ritengo che occorra uscire dai condizionamenti, anzi dal determinismo indotto dalla stereotipia statocentrica per rendersi conto di ciò che già esiste nello spazio deterritorializzato del mondo in termini di istituzioni, di attori, formali e informali, di iniziative, di percorsi avviati. Ne deriverà la motivazione necessaria per addentrarsi nel concreto di una realtà che, come prima segnalato, già offre occasioni per praticare forme di democrazia al di là e al di sopra dello Stato nazionale. Ciò che voglio dire è che non si tratta di immaginare o di inventare o di compiere salti nel buio: c'è già una *world map* politica – mi sia perdonato l'uso di un'espressione... pericolosa – che rimane valida anche se tracciata dai lungimiranti «inventori» della Carta delle Nazioni Unite e della correlata architettura di ordine mondiale fondata sul valore supremo della dignità umana e degli eguali e inalienabili diritti che ineriscono a tutti i membri della famiglia umana. Credo di non essere il solo a ritenere che l'art. 71 della Carta delle Nazioni Unite, quello che introduce la prassi dello status consultivo delle ONG nella politica internazionale, costituisce una delle più grandi invenzioni-rivoluzioni della cultura politica contemporanea. Il percorso ufficiale della democratizzazione internazionale è iniziato da lì, il 24 ottobre del 1945. E se si assume che dai frutti si riconosce la bontà dell'albero, abbiamo evidenza empirica sufficiente per dire che l'albero piantato in quell'anno è un albero fecondo.

Abbiamo embrioni significativi di democrazia internazionale rappresentativa in vari contesti istituzionali multilaterali. Un embrione per così dire sviluppato è nel sistema dell'Unione Europea, il cui Parlamento è espressione di democrazia elettiva di primo grado. In altre organizzazioni internazionali regionali, come per esempio nel Consiglio d'Europa, nell'OSCE, nella NATO, nel sistema dell'Unione Africana, la democrazia elettiva di secondo grado trova espressione nelle rispettive Assemblee Parlamentari (Parlamento Africano nel caso del sistema UA). Per non dire dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nella cui Conferenza generale le delegazioni nazionali hanno composizione tripartita, sono cioè composte dai rappresentanti dei governi, dei sindacati e dei datori di lavoro.

Quanto all'articolazione partecipativa della democrazia internazionale, l'esperienza è più intensa e di più lunga data di quella della democrazia elettiva se si considera che l'esercizio dello «status consultivo» delle organizzazioni non governative nel sistema delle Nazioni Unite, e poi in altre istituzioni internazionali, ha preso corpo, come prima ricordato e sottolineato, a partire dall'entrata in funzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. In particolare nel sistema dell'Unione Europea, sono in atto programmi di incentivazione alla partecipazione delle organizzazioni di società civile (OSC), per esempio con iniziative quali il «dialogo sociale», il «dialogo civile», il «partenariato euromediterraneo», iniziative viste come sempre più necessarie alla (*good*) *governance* europea: si legga, per esempio, il *Libro Bianco sulla Governance Europea*.

Sul piano mondiale, le ONG sono addirittura riconosciute, pubblicamente, quali *amici curiae* dei Tribunali penali internazionali e dei Comitati delle Nazioni Unite preposti al monitoraggio delle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani. Si segnala inoltre il fatto, assolutamente innovativo per la prassi diplomatica, che rappresentanti della Coalizione di ONG per la Corte penale internazionale sono invitate a partecipare ai lavori dell'Assemblea degli Stati Parte del Trattato di Roma del 1998, istitutivo appunto della Corte. Lo stesso dicasi per la Coalizione di ONG strutturatasi in funzione dell'applicazione del Trattato internazionale sulle mine anti-persona.

Se dire diritti umani e democrazia significa evocare valori che sono recepiti da norme di *ius positum* internazionale e che alimentano il dibattito e la prassi politica, quello dell'etica nelle relazioni internazionali è oggi un discorso meno astratto di quanto poteva apparire poche decine d'anni fa.

Il Diritto internazionale dei diritti umani, questo *ius novum universale* che si origina nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale ed è segnato dal DNA dei diritti umani, dunque un diritto internazionale «costituzionale», si fa traghettatore di etica nei sistemi della politica con la forza propria della legge generale e con l'avallo (*advocacy*) anche dell'esteso, pervasivo coinvolgimento di attori non statuali operanti a fini solidaristici per via transnazionale.

Le radici del pensiero politico che riflette ed elabora progettualmente sul tema della dilatazione dei percorsi della democrazia sono antiche: le troviamo, per esempio, in un Cicerone che anticipa in maniera stupefacente la visione cosmopolitica di Kant.

Nel secolo scorso è d'obbligo citare il Presidente Woodrow Wilson. Per riconoscere i «siti» della versione più attuale di questo pensiero, cioè della visione umanocentrica dell'ordine mondiale, quindi per capire la misura dell'effettivamente nuovo nelle riflessioni, senz'altro condivisibili, degli Habermas, dei Morin e dei Balibar, inviterei a leggere, per esempio, le opere di Jacques Maritain, in particolare il volume *L'uomo e lo stato* (prima edizione 1951) segnato, oltre che da tensione strategica di mutamento umanocentrico dell'ordine mondiale, dalla critica radicale portata alla personificazione iperumana e belligera dello Stato, i volumi profetici del Club di Roma sui «limiti dello sviluppo» (primi anni settanta), il fertile volume *The True Worlds. A Transnational Perspective* di Johan Galtung (1980), più vicini a noi i lavori della «Commission on Global Governance» (metà degli anni novanta), ma anche talune riflessioni pubblicate in Italia a partire dalla fine degli anni settanta in tema di soggettività solidaristica transnazionale, di democrazia internazionale e di statualità sostenibile.

I tempi – culturali, spaziali, giuridici, politici, civili – sono dunque maturi per estendere e sviluppare l'esperienza della democrazia nello spazio che si è aperto al di là delle Colonne d'Ercole della sovranità statale-nazionale.

In conclusione, la democratizzazione internazionale è un processo già in atto, per favorirne lo sviluppo è innanzitutto necessario conoscere la realtà dello spazio-mondo nelle sue attuali articolazioni politiche, giuridiche e istituzionali. L'immagine che se ne ricaverà è quella di una realtà già ricca, perfino troppo, di strumenti e di occasioni: in metafora, potremmo dire che il mondo attuale è come una casa superattrezzata di elettrodomestici, alcuni dei quali andati in obsolescenza prima ancora di essere utilizzati, altri sottoutilizzati, altri ancora in attesa che chi ne ha il potere inneschi la presa. Fuori di metafora, il riferimento è, fondamentalmente, al complesso sistema dell'organizzazione internazionale, all'esponentiale crescita demografica degli attori di società civile globale, agli sviluppi positivamente rivoluzionari e organici del «nuovo» Diritto internazionale. Sicché è dato guardare alla democrazia internazionale non con orizzonti escatologici ma in termini concreti di democratizzazione di spazi istituzionali e avvalendosi di attori e norme già esistenti. La democratizzazione di questi spazi, tanto per cominciare, non comporta che uno Stato mondiale rimpiazzhi lo Stato nazionale,

ma che la statualità si renda sostenibile nello spazio-mondo mediante la (re)distribuzione di forme di governo, di legittimazione, di partecipazione e di *policing* su più livelli, come va teorizzando il filone di *global governance*. Questo significa far coesistere realtà di *multi-governance* e di *supra-national governance* alla luce di una nuova divisione del lavoro politico da perseguirsi in base al principio di sussidiarietà applicato su scala mondiale. Il cammino si prospetta arduo, ma anche realisticamente percorribile a condizione di evadere dalle nebbie di salotti intellettuali utili a quanti hanno «interesse personale» o di gruppo o di clan a vedere il mondo nell'ottica obsoleta dell'«interesse nazionale ora e sempre», dell'«interesse nazionale costi quel che costi», costi pure la destabilizzazione e l'insicurezza planetaria.

Nella casa-mondo, già in parte attrezzata, mancano i partiti politici, cioè strutture che sono state essenziali per l'esercizio della democrazia nella forma dello Stato nazionale, sovrano e confinario e che passeranno alla storia come figli primogeniti appunto di questa forma della statualità. Sul piano internazionale non bastano le ONG, per la dimensione rappresentativa della democrazia a quel livello occorrono anche strutture come i partiti, ma queste, una volta avvenuta la loro transnazionalizzazione, non avranno il monopolio della politica, soprattutto non potranno pretendere di esaurire la democrazia nella sola dimensione rappresentativa, appunto perché ci sono già gli attori forti della partecipazione e dell'autogestione.

A sostegno dell'argomentare che precede stanno, tra gli altri, i due documenti internazionali pubblicati nel presente fascicolo: la «Carta democratica interamericana», adottata dall'Assemblea Generale dell'organizzazione degli Stati Americani, e la «Dichiarazione di Sana'a», adottata a conclusione della Conferenza intergovernativa regionale su *Democrazia, diritti umani e ruolo della Corte penale internazionale*. Si tratta di documenti ufficiali, che attestano del rilievo internazionale del tema «democrazia» e convalidano la tesi secondo cui anche a livello internazionale la democrazia ha lo stesso significato che le si attribuisce in sede nazionale: come dire, anche dal punto di vista semantico, che la democrazia non ha confini. Comuni ad ambedue i documenti, sono elementi quali: l'impianto della democrazia nell'*humus* dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, la sua duplice articolazione rappresentativa e partecipativa, il suo collegamento a sviluppo, pace, ruolo delle formazioni di società civile, la com-

petenza delle istituzioni internazionali in materia, il monitoraggio sopranazionale. In particolare nella Carta democratica interamericana è asserito il principio secondo cui la violazione dei principi democratici, nella forma della «interruzione del processo politico istituzionale democratico», costituisce giusta causa per forme di ingerenza (pacifica) negli affari interni a condizione che a farsene carico siano le istituzioni multilaterali debitamente munite di «decisione collettiva». Significativa nella Dichiarazione di Sana'a è la previsione della istituzione di un «Forum arabo per il dialogo democratico, quale strumento per la promozione del dialogo tra i diversi attori, per rafforzare la democrazia, i diritti umani e le libertà civili, specialmente la libertà di opinione e di espressione, nonché il consolidamento della partnership tra le autorità pubbliche e la società civile». È appena il caso di ricordare che la forma più avanzata di autorità sopranazionale in materia è quella prevista dall'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea, che legittima il Consiglio Europeo ad adottare sanzioni nei confronti dello Stato membro che contravvenga in modo grave ai principi democratici.

Unilateralismo e guerra preventiva sono radicalmente antinomici rispetto a questo nuovo, realistico orizzonte di sostenibilità per la *governance* e per la stessa statualità.

Il più potente strumento di democratizzazione di cui dispongono i Paesi che (già) sono democratici consiste nel loro esempio, da spendere e far rendere nel contesto del multilateralismo istituzionale: fiaccola sopra il moggio, invece di sinistri bagliori di guerra.