

## CAPITOLO I: DEMOCRAZIA E REGIMI NON DEMOCRATICI

### 1. Democrazia

Il termine “democrazia” nasce nell’antichità e col tempo ha modificato il suo significato. La democrazia degli antichi infatti consisteva nell’esercizio diretto e collettivo della maggior parte delle funzioni della sovranità. L’individuo era libero solo in quanto membro del corpo collettivo ma non aveva margini di azione autonoma come singolo. La libertà e democrazia dei moderni si differenzia da quella degli antichi in quanto fondata sulle libertà dell’individuo ed in quanto rappresentativa.

Obiettivo di precisare meglio il significato di democrazia, introducendo delle dicotomie: Schumpeter distingue tra democrazia classica e democrazia competitiva; Talmon tra democrazia totalitaria e democrazia liberale; Bobbio distingue tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. L’uso degli aggettivi è stato una conseguenza della crescita del numero delle democrazie negli ultimi quarant’anni e dipende dalla crescente differenziazione interna delle nuove forme di democrazia.

Per quanto concerne il rapporto tra democrazia ed economia capitalistica e di mercato, va detto che nessun paese privo di qualche forma di capitalismo e di proprietà privata si è mai trasformato in una democrazia stabile. Il capitalismo è stato uno dei fattori che più efficacemente hanno impedito che lo Stato divenisse l’unico imprenditore e l’unico controllore dei mezzi di produzione. Il capitalismo ha favorito la crescita economica e questa ha spesso contribuito a rendere più critica la stabilità dei regimi non democratici e a favorire la democrazia. In sintesi, l’economia capitalistica può essere vista come una condizione necessaria, anche se non sufficiente, della democrazia. Con l’affermazione dello Stato sociale si iniziò ad attribuire ai governi democratici compiti sempre più estesi col risultato di accrescere delusione e frustrazione se questi impegni non sono mantenuti. Morlino sottolinea che un rischio prescrittivo lo corre la definizione proposta da Dahl, per il quale la democrazia è “un regime politico caratterizzato dalla continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente eguali”. In realtà i governi democratici hanno difficoltà a fornire continue risposte alle preferenze dei cittadini e che neppure i sistemi democratici più avanzati del mondo riescono a soddisfarle. Lipset e Lakin auspicano infatti l’adozione di una definizione minima di democrazia che eviti di impantanarsi in discussioni su altri valori.

L’adozione di una definizione “sostantiva”, ossia basata sul contenuto delle politiche (sicurezza, eguaglianza sociale, welfare, piena occupazione, ecc.) rischia di portare fuori strada. Il punto di partenza è quindi sempre una definizione empirica e procedurale quale quella nota proposta da Schumpeter, secondo il quale “il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare”. Questa definizione è stata sottoposta a critiche perché considerata solo o troppo procedurale. In realtà, come rileva Pasquino, è proprio nella caratterizzazione procedurale che troviamo la vera giustificazione della democrazia, perché sono le procedure che garantiscono la maggiore approssimazione possibile all’espressione della volontà popolare. In una prospettiva di definizione minima, anche l’assenza di uno solo dei seguenti caratteri significa che siamo al di sotto della soglia minima di democrazia:

- Elezioni libere, competitive, ricorrenti e corrette nell'ambito di un sistema rappresentativo che garantisce l'esercizio della funzione di controllo politico del potere;
- Suffragio universale maschile e femminile;
- Inclusione di tutte le cariche politiche nel processo democratico;
- Autonomia delle istituzioni democratiche e dei processi decisionali da ogni forma di sottomissione a poteri non elettivi o a poteri esterni;
- Diritto di partecipazione per tutti i membri della comunità politica, quindi in una logica di inclusività;
- Pluralismo partitico e garanzia di competizione (possibilità per le minoranze politiche di diventare maggioranze);
- Libertà di espressione, associazione, dissenso e opposizione, nonché rispetto per i diritti fondamentali della persona;
- Libertà e pluralismo di informazione.

## 2. Totalitarismo

Una definizione di democrazia si precisa meglio anche chiarendo i connotati dei regimi non democratici. Oggi si distinguono le forme contemporanee di regime non democratico in totalitarismi, autoritarismi, regimi sultanistici. Linz e Stepan propongono anche i regimi post-totalitari. I totalitarismi hanno condizionato la storia del Novecento. Nel 1951 Hannah Arendt aveva aperto la strada allo studio scientifico del totalitarismo anticipandone alcuni caratteri fondamentali, quali la società di massa, il ruolo del partito unico, dell'ideologia, della polizia segreta, del terrore, della rivoluzione permanente. Successivamente, il primo contributo alla definizione del regime totalitario è quello di Carl Friedrich e Zbigniew Brzezinski che mettono a punto un elenco di caratteri, culturali e strutturali, della sindrome totalitaria:

- 1) Un'ideologia totalitaria con il fine di realizzare una perfetta società finale e di costruire "l'uomo nuovo";
- 2) Un partito unico di massa controllato da un'oligarchia e spesso confuso con la burocrazia statale;
- 3) Un sistema di terrore interno utilizzato sia contro i nemici reali del regime che contro interi settori della società;
- 4) Il controllo monopolistico del sistema coercitivo, dei mezzi di comunicazione di massa e dell'intero settore economico.

Linz e Fisichella integrano questi quattro caratteri con due ulteriori condizioni indispensabili: l'ostilità nei confronti dello Stato (che crea il dualismo Stato-partito) e la natura radicalmente innovativa dei regimi totalitari. Il cambiamento viene imposto dall'alto attraverso il terrore → per la Arendt il terrore è l'essenza del regime totalitario.

## 3. Autoritarismo

I regimi autoritari sono la categoria più numerosa e articolata. La definizione di Linz è al tempo stesso abbastanza generale da comprendere l'universo ampio e variegato delle esperienze autoritarie e abbastanza empirica da evitare il rischio di astrattezza. Per Linz sono autoritari tutti quei regimi politici *con pluralismo politico limitato non responsabile, senza la guida di un'ideologia elaborata, ma con mentalità caratteristiche, senza un'estesa e intensa mobilitazione politica e nei quali un leader o talvolta un ristretto gruppo dirigente esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti ma in realtà abbastanza prevedibili.*

Importante è il fatto che la fisionomia strutturale degli autoritarismi (non menzionata da Linz) condiziona l'eventuale democrazia successiva.

La presenza o meno di organizzazioni partitiche e il ruolo dei militari rappresentano le dimensioni più significative. Per quanto riguarda la prima dimensione, i regimi autoritari possono essere distinti in monopartitici, a partito egemone, senza partito. Questa distinzione fa riferimento alle differenze tra partito unico totalitario e partito unico autoritario: il primo rappresenta la struttura rivoluzionaria che prosegue l'azione di smantellamento delle strutture tradizionali e della società, il secondo adempie alle funzioni di gestione e conservazione del potere. Una seconda dimensione strutturale rinvia al ruolo svolto dai militari. I regimi militari si caratterizzano per la forte influenza delle forze armate sul governo del paese, si formano solitamente con colpi di Stato che estromettono i civili dal potere e si legittimano quasi sempre con mentalità fondate su principi di lotta alla corruzione, di ripristino dell'ordine e della sicurezza interna, di difesa dei valori nazionali. I militari percepiscono il proprio coinvolgimento in politica come temporaneo, infatti il loro obiettivo è di rientrare nelle caserme e lasciare il potere ai civili. Nel tentativo di differenziare le varie forme di coinvolgimento dei militari in politica, si è fatta strada una distinzione tra regimi militari, regimi civili-militari e regimi civili. Tornando alla definizione di Linz, le dimensioni rilevanti in essa presenti sono il pluralismo politico limitato, l'assenza di ideologie elaborate e la presenza di mentalità caratteristiche, l'assenza di un'estesa e intensa mobilitazione politica, i limiti al potere delle élites e la loro prevedibilità.

Sotto il profilo della presenza del pluralismo le variazioni interne all'autoritarismo sono almeno due. Lo scenario più frequente è quello definibile come "pluralismo sociale ad influenza politica indiretta": certi gruppi appaiono in grado di veicolare valori e interessi nel sistema politico. La dizione "pluralismo sociale" si giustifica anche se compariamo i regimi autoritari e i regimi totalitari. Questi ultimi si caratterizzano per la forte dinamica anti-pluralistica che mira alla progressiva neutralizzazione di ogni forma significativa di pluralismo sociale.

Quanto al carattere ideologico dei regimi autoritari, essi sicuramente non manifestano la stessa intensità ideologica dei totalitarismi. Per meglio cogliere questa differenza, Linz richiamava la divaricazione tra mentalità e ideologia: "la mentalità è atteggiamento intellettuale, l'ideologia è contenuto intellettuale". Uno scenario autoritario può andare da una presenza moderata dell'ideologia ad una sua totale assenza. In questo secondo caso, il regime si fonda su una mentalità come l'ordine, il patriottismo, il nazionalismo, lo sviluppo economico, la giustizia sociale, il progresso. Quanto più l'ideologia è forte e la mobilitazione elevata allo scopo di promuovere l'identificazione delle masse con il regime, tanto più si accentuerà l'interventismo di questo anche nei settori tradizionalmente non politicizzati, e l'economia, l'istruzione, l'attività religiosa, la vita associativa in generale tenderanno ad essere subordinate agli obiettivi ideologici.

Linz propone alcuni sottotipi di regimi autoritari.

I regimi burocratico-militari, dominati da una coalizione di militari e burocrati fortemente deideologizzati che mirano ad impedire partecipazione autonoma delle masse ai processi politici e a smantellare strutture politiche ereditate da regimi precedenti.

I regimi di statalismo organico sono realtà in cui si è cercato di superare l'assetto burocratico-militare-tecnocratico.

I regimi di mobilitazione in società post-democratiche sono regimi autoritari formati a seguito di una rottura drastica con la precedente autorità tradizionale.

I regimi di mobilitazione post-indipendenza si sono sviluppati nelle aree liberate dal colonialismo.

Le democrazie razziali ed etniche (democrazie oligarchiche) sono regimi nei quali l'esercizio del potere avviene a beneficio di una ristretta minoranza di popolazione.

Nei regimi politici imperfetti e pre-totalitari sono presenti rilevanti fattori politici, sociali e culturali favorevoli ad un esito totalitario, come la presenza di un partito che persegue un'utopia totalitaria e che non è ancora riuscito a conquistare tutto il potere. Infine, i regimi autoritari post-totalitari costituiscono il sottotipo che Linz elabora con riferimento all'area est-europea dopo la morte di Stalin (1953). I sottotipi proposti da Linz hanno il merito di sottolineare le differenze di sostanza tra gli autoritarismi del Novecento.

#### **4. Post-totalitarismo**

Nel 1975 Linz propose la categoria del post-totalitarismo, inizialmente come sottotipo di regime autoritario: in questo sottotipo restano numerose strutture tipiche della fase totalitaria ma anche memorie relative ai suoi caratteri peggiori che condizionano le risposte di coloro che partecipano al processo politico e quindi all'evoluzione di quei sistemi. Nel volume scritto negli anni Novanta in collaborazione con Stepan, Linz fa del post-totalitarismo una tipologia distinta dai regimi autoritari.

Il post-totalitarismo è caratterizzato dalla quasi totale assenza di pluralismo politico e dalla presenza di forme variabili di pluralismo sociale, economico e istituzionale. Le differenze con il regime totalitario in tema di pluralismo stanno nell'azione di un pluralismo di cui sono protagonisti soprattutto attori "istituzionali" come le forze armate, servizi segreti, burocrazia... Un caso emblematico del passaggio dal totalitarismo al post-totalitarismo è quello dell'Ungheria tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta (pag. 28-29).

Al suo interno il post-totalitarismo si configura come un continuum che muove da un post-totalitarismo precoce al post-totalitarismo maturo. Il post-totalitarismo precoce è quello più vicino all'idealtipo totalitario e se ne allontana per alcune prime limitazioni al potere del leader (Bulgaria). Il post-totalitarismo congelato si distingue per una certa tolleranza verso alcune critiche provenienti dalla società civile, ma conserva intatte quasi tutte le strutture del partito-Stato: è il caso della Cecoslovacchia negli anni Settanta e Ottanta. Con il post-totalitarismo maturo ci si avvicina all'idealtipo autoritario e si attuano trasformazioni significative in tutte le dimensioni del regime, ferma restando l'intangibilità del ruolo guida del partito unico (Ungheria anni Ottanta).

Quali ragioni spiegano l'affermarsi del post-totalitarismo? L'approdo al post-totalitarismo può essere il frutto di una scelta deliberata dalle élites, oppure una conquista di alcuni gruppi della società civile, oppure frutto di una vera e propria decadenza del regime totalitario.

#### **5. I regimi sultanistici**

Max Weber mette in stretta relazione questo concetto con il patrimonialismo. Nel sultanismo l'autorità del leader è alimentata da forme personali di patronage, piuttosto che da ideologie e mentalità.

## **CAPITOLO 2: LE FASI DELLA DEMOCRATIZZAZIONE**

### **1. Cosa sono e quando si verificano le democratizzazioni**

La democratizzazione è il processo di trasformazione da un regime non democratico ad uno democratico. Inizia con l'attenuazione dei rigori repressivi e con aperture pluralistiche e liberalizzanti.

Si tratta di un processo che:

- 1) Comprende e investe una varietà di dimensioni;
- 2) Può essere concomitante ad altre forme di transizione;

- 3) Si compie attraverso una serie di fasi che vanno dalla crisi e/o dal crollo del vecchio regime, all'instaurazione, fino al consolidamento, della democrazia;
- 4) È prodotto da un'ampia varietà di cause;
- 5) Conduce a molteplici esiti (può avere diversi gradi di successo o dare vita a tipi diversi di democrazia).

## 2. Tra storia e teoria

Ciascuna delle ondate di democratizzazioni e delle relative ondate di riflusso ha sollecitato l'apertura di periodi di riflessione teorica e sviluppo empirico nelle scienze sociali.

La prima ondata, che si conclude poco dopo la Prima guerra mondiale, solleva questioni relative all'affermazione della democrazia di massa sui vecchi assetti tradizionali. Essa portò ad un incremento delle democrazie, che raggiunsero il numero di 29, e fu fortemente connessa all'esigenza di incorporare nei sistemi politici degli Stati dell'Occidente i nuovi ceti (operai, contadini) che ne erano ancora esclusi. La prima democratizzazione ha sollecitato alcune analisi e spiegazioni del come e del perché la democrazia si è poi affermata in alcuni contesti dell'Europa occidentale anziché in altri. Una prima ricostruzione è quella offerta da Dahl (scatola di Dahl). La trasformazione dalla politica oligarchica a quella di massa è caratterizzata da due processi fondamentali:

- 1) Il processo di liberalizzazione e competizione (crescono le opportunità di contestazione pubblica, i diritti civili e le libertà positive);
- 2) Il processo di inclusività, partecipazione, espansione dei diritti politici.

La diversa sequenza di acquisizione e affermazione di questi due processi produce tre diverse strade alla poliarchia, a seconda di quale processo precede l'altro.

L'affermarsi di liberalizzazione e competizione prima dello sviluppo dell'inclusività e della partecipazione trasforma le egemonie chiuse in oligarchie competitive e l'ampliamento successivo della partecipazione porta poi alla poliarchia: è il caso delle democrazie che si affermano in modo graduale come Gran Bretagna e paesi scandinavi.

L'affermarsi invece di inclusività e partecipazione prima di liberalizzazione e competizione trasforma le egemonie chiuse in egemonie includenti e il successivo avvento della liberalizzazione porta poi alla poliarchia (caso della Germania).

Infine è possibile che liberalizzazione e inclusività siano simultanei, prefigurando così un percorso diretto, senza passaggi intermedi, verso la democrazia.

Il merito di Dahl è stato quello di ricondurre la diversità dei tracciati che hanno portato alla democrazia a tre essenziali.

Per Rustow la genesi della democrazia deve possedere i seguenti ingredienti: 1) la formazione dell'unità nazionale, 2) un conflitto solitamente scaturito dalla nascita di una nuova élite che si fa portatrice di nuove istanze, 3) l'adozione consapevole di norme democratiche e 4) una fase in cui i leader politici ed elettorato si adattano alle nuove regole.

I percorsi alla democrazia sono vari, anche se il *terminus ad quem* rimane lo stesso. Le variazioni possono essere spiegabili con le quattro soglie di Rokkan, che rappresentano altrettanti ostacoli da superare nel cammino verso la democrazia:

- 1) Soglia di legittimazione: riconoscimento dei diritti civili e della cittadinanza civile;
- 2) Soglia di incorporazione: espansione del suffragio e quindi della cittadinanza politica;
- 3) Soglia di rappresentanza: i nuovi partiti vengono rappresentati nei parlamenti;
- 4) Soglia del potere esecutivo: il governo è responsabile verso il parlamento e ai nuovi partiti si consente di entrare negli esecutivi.

Il ventennio tra il 1922 e il 1942 ha segnato un arretramento, con la crisi e il crollo delle democrazie più fragili e recenti come l'Italia, la Polonia, gli Stati baltici, la Germania e la Spagna.

La seconda e la terza ondata seguono tempi molto più stretti e accelerati rispetto alla prima. La seconda, seguita alla Seconda Guerra Mondiale, richiama l'attenzione sui requisiti di una democrazia stabile e duratura e avvia un'analisi sulle condizioni che hanno determinato la crisi delle prime democrazie. La fine del fascismo e del nazional socialismo, i processi di decolonizzazione costituiscono il contesto storico nel quale tale ondata di democratizzazioni si sviluppò. Il numero delle democrazie torna elevato (36) e la democrazia comincia ad essere esportata ed accettata anche al di fuori del mondo occidentale. Ondata di assestamento nel corso degli anni Sessanta: le democrazie nate dal processo di decolonizzazione si dimostrano fragili e non sempre capaci di governare con successo i conflitti interni (America Latina, Africa, Grecia, Turchia).

Le democratizzazioni della terza ondata infine, iniziate nel 1974 con la rivoluzione dei garofani in Portogallo, hanno posto ulteriori questioni. Intanto esse sono assai più distribuite rispetto a quelle precedenti e coinvolgono Stati di quasi tutti i continenti, con diversi livelli di sviluppo politico e socioeconomico. Gli inizi risalgono agli anni Settanta, con la fine dei regimi autoritari nel Sud Europa (1974-1978). L'ondata poi investe l'America Latina, con la fine dei regimi autoritari militari in Argentina, Bolivia, Brasile, Ecuador, Perù e Uruguay dopo il 1979.

La fine del comunismo sovietico significherà anche l'apertura di prospettive di democratizzazione nell'area post sovietica e in Mongolia. Il crollo dei regimi comunisti cambia anche la fisionomia dell'Europa centro-orientale per il riassetto statale che si verifica, con il passaggio da un sistema a 9 stati ad uno a 27 Stati in seguito al disfacimento dell'Urss e Jugoslavia.

Già da qualche anno si moltiplicano i segnali di una ulteriore fase di regressione in atto: colpo di Stato in Pakistan nel 1999, deriva autoritaria e populista del regime di Chavez in Venezuela, tensioni crescenti in Bolivia, Congo, Ecuador, Sri Lanka e Kenya, regressione della democrazia in Russia...

A partire dal contributo di Morlino si può dire che il percorso da un regime non democratico alla democrazia attraversa le seguenti fasi:

- Crisi ed eventuale crollo del regime non democratico;
- Transizione;
- Instaurazione;
- Consolidamento.

Le modalità attraverso le quali si sviluppa e si conclude ciascuna delle suddette fasi influenzano la fase successiva e l'esito stesso della democratizzazione.

### **3. Crisi dei regimi non democratici e apertura della transizione**

La transizione democratica comprende sia l'avvio del processo di dissoluzione di un regime non democratico, sia la costruzione di alcune prime istituzioni democratiche. Essa inizia quando appare chiara la crisi del regime non democratico o comunque quando la sua élite politica proclama l'intenzione di aprire una fase nuova e di estendere in modo significativo diritti e libertà. Cominciano a venir meno gli ostacoli che fino a quel momento impedivano l'espressione delle libertà, del dissenso e del pluralismo.

Manifestazioni della crisi del regime non democratico possono essere una crescita della violenza e dell'illegalità e l'incapacità del regime di contenerla; una caduta del rendimento politico del regime; una frattura all'interno dell'élite tra sostenitori della linea dura, l'aumento della domanda di partecipazione.

Lo sviluppo dei dissensi è un sintomo di crisi molto frequente soprattutto nei regimi militari, insieme allo sviluppo di divisioni interne.

Una reazione frequente è l'aumento della repressione: caso della Polonia nel 1981, della Cina nel 1989. A volte invece può esservi la concessione di politiche di liberalizzazione. In questo caso c'è l'ammissione della crisi e ne consegue lo sforzo di effettuare un ricambio di élite e di favorire il coinvolgimento della parte più moderata dell'opposizione.

Una terza possibilità è l'avvio di politiche destinate a rafforzare la legittimazione dell'élite.

Se i tentativi di fronteggiare la crisi hanno successo, il regime si riconsolidava o guadagna tempo; se invece falliscono, si apre la transizione. Questa prima fase della transizione è parzialmente sovrapposta a quella di crisi/crollo del vecchio regime. Non c'è ancora una vera e propria democratizzazione ma un allentamento del controllo coercitivo da parte del regime vigente, allentamento dovuto alla sua crisi e all'incapacità di controllare la società e i processi politici. La transizione democratica inizia quando i diritti civili e politici sono riconosciuti. Esauriti gli sforzi di frenare la crisi del vecchio regime, può essere la stessa élite autoritaria a decidere di avviare la transizione. La decisione può essere il frutto di politiche e decisioni che hanno peggiorato la crisi.

Possono esserci diverse varietà di transizione. La prima distinzione è tra le transizioni continue e discontinue. Si parla di transizione continua quando il cambiamento è graduale, quando è l'élite precedente ad avviare e guidare il cambiamento, senza traumatiche rotture. In taluni casi il cambiamento può essere anticipato da riforme messe in atto già nel precedente regime (Ungheria). La continuità della transizione è suggellata da patti e compromessi, attraverso i quali si cerca di coinvolgere nel processo decisionale anche i rappresentanti dei nuovi attori collettivi (opposizione, partiti, sindacati).

Le ragioni che inducono un'élite non democratica a convertirsi alla democrazia e a decidere di assecondarne lo sviluppo sono varie:

- 1) Nel migliore dei casi perché pensa che i tempi siano maturi per un ritorno alla democrazia e al potere civile (Brasile anni Settanta);
- 2) Una parte dell'élite capisce di non poter bloccare il cambiamento (Polonia '88);
- 3) Ci si libera della parte più retriva dell'élite, consentendo ricambio generazionale (Ungheria anni Ottanta);
- 4) Si emarginano gli oppositori più estremisti e pericolosi (Spagna anni Settanta);
- 5) Si hanno maggiori probabilità di conservare cariche istituzionali, che permettono di continuare ad influenzare decisioni politiche (Pinochet in Cile anni '88-'89).

Una transizione discontinua è riconoscibile dal crollo del vecchio regime attraverso eventi traumatici come colpi di Stato, rivoluzioni, guerre civili, occupazioni militari. Gli attori protagonisti del vecchio regime vengono sostituiti da una nuova élite emergente. Nancy Bermeo prevede tre ordini di effetti:

- a) Se le élites prevedono una vittoria dell'estremismo, finiranno per rifiutare la democrazia come una minaccia per la stabilità del sistema;
- b) Se le élites prevedono una sconfitta dell'estremismo e una vittoria dei moderati, potranno accettare la democrazia come soluzione di uscita dalla crisi;
- c) Se le élites prevedono una sconfitta dell'estremismo e una propria vittoria potranno riconoscere la democrazia come forma di legittimazione.

Un caso interessante di discontinuità è il caso della Russia. Inizialmente assume la fisionomia di una transizione continua, grazie all'ascesa di una leadership riformista (Gorbacev). L'avvio della democratizzazione tuttavia rimette in discussione le relazioni tra gli Stati della Federazione, dimostrando come l'intero sistema dell'URSS fosse tenuto insieme dalla natura autoritaria del regime. La forte discontinuità nella forma statale si trasferisce sul versante del regime. I costi

della democratizzazione aumentano le resistenze al cambiamento e la nostalgia del passato comunista. La transizione diviene così discontinua attraverso riforme economiche, tentativi di colpi di Stato, dissoluzione dell'Urss, fine del Pcus...

Quella italiana dal fascismo alla democrazia è un caso classico di transizione discontinua, testimoniata da due guerre combattute sul territorio. Pag. 52.

#### **4. L'instaurazione democratica**

Per instaurazione intendiamo la fase che vede l'edificazione delle principali istituzioni del nuovo regime democratico. È probabile che la fase di transizione si sovrapponga parzialmente con i primi passi dell'instaurazione. La fase di constitution-building presenta differenze notevoli da un caso all'altro in ordine a diverse dimensioni. La prima è la durata del periodo costituente. Una seconda dimensione di variazione riguarda le scelte di tempo e l'ordine delle priorità. In terzo luogo, occorre vedere le circostanze e i compromessi che hanno caratterizzato e condizionato il patto costituzionale. Una quarta dimensione è rappresentata dalle modalità con cui si compiono e si legittimano i processi costituenti: se attraverso assemblee costituenti, oppure se sono i parlamentari ordinari a incaricarsi di stilare o modificare la legge fondamentale, se attraverso processi in un'unica fase o tramite processi incrementali, in seguito a referendum oppure dopo un voto parlamentare. L'ultimo aspetto, forse il più importante, riguarda il modello di democrazia e di rapporti interistituzionali prescelto con la Costituzione. Ad esempio l'America Latina sembra orientarsi verso forme di presidenzialismo, l'Europa verso forme di parlamentarismo.

Si è entrati nel pieno della fase instaurativa quando il disegno costituzionale trova una sua prima attuazione con la formazione di un parlamento, di un governo, di una corte costituzionale e con l'elezione del capo dello Stato. In questa fase costruttiva, le nuove istituzioni non devono solo cominciare a funzionare ed entrare in regime, ma sono costrette ad affrontare problemi e dilemmi.

Uno dei principali problemi è connesso con il ruolo della classe dirigente del vecchio regime: esautorarla o integrarla? Se il regime precedente era un regime militare, il problema è costituito dalla necessità di una spoliticizzazione delle forze armate e di un loro rientro nelle caserme. Due democratizzazioni assai differenti che mantengono la rilevanza di questo problema sono quelle di Brasile e Argentina. Nel primo caso abbiamo a che fare con una transizione continua avviata dalle forze armate che strapparono ai civili la garanzia che non sarebbero state fatte indagini sulle loro responsabilità nel vecchio regime. In questo caso sopravvive l'influenza dei militari sulla politica e sulla società e ciò rende più lunga e complicata la strada verso il consolidamento. Nel caso dell'Argentina la transizione è discontinua e i militari sono costretti a farsi da parte dopo l'umiliante sconfitta nella guerra delle Falkland. Tuttavia, la minaccia e il ricatto delle forze armate persistono: esse rifiutano di farsi processare per i crimini compiuti e continuano a condizionare la politica interna anche con tentativi di colpo di Stato.

Un problema di integrazione si pone anche con élites diverse dai militari. Nell'Europa post-comunista si assiste al trasferimento e al riciclaggio di gran parte della vecchia élite comunista e della vecchia nomenclatura nel regime democratico. Quando la transizione è continua come in Ungheria, il vecchio partito unico si trasforma in un attore politico democratico. Quando la transizione è discontinua (Cecoslovacchia), la trasformazione dei comunisti è lenta e laboriosa. In linea di massima, nelle transizioni dal comunismo il grado di sopravvivenza delle vecchie élites è abbastanza elevato.



Un ulteriore dilemma dell'instaurazione è poi se e in che misura la democratizzazione debba contemplare anche un'epurazione del personale della pubblica amministrazione e delle forze armate e di polizia.

Un terzo dilemma dell'instaurazione riguarda come affrontare gli effetti del riallineamento dei cleavages che può essersi prodotto in seguito alla democratizzazione e avere causato un incremento dei conflitti su base etnica e regionale. Infatti, non sempre la democratizzazione rappresenta un miglioramento di status per certe minoranze.

## 5. Il consolidamento democratico

Vari autori hanno sottolineato l'importanza della fase di consolidamento democratico come momento centrale dell'affermazione della democrazia: il consolidamento riduce le probabilità di una regressione verso forme non democratiche.

Per consolidarsi, una democrazia deve essere percepita dalla maggior parte dei cittadini come l'unica alternativa politica praticabile (the only game in town). La legittimazione diviene cruciale in questa fase: tutti gli attori politici significativi, ad ogni livello, si convincono che la democrazia è il regime più adeguato e appropriato. Ciò significa che:

- 1) Nessun gruppo politico significativo cerca seriamente di rovesciare il regime;
- 2) Anche in presenza di fasi critiche, la maggioranza ritiene che ogni mutamento politico deve restare entro i parametri posti dalle regole democratiche;
- 3) La democrazia è l'unica alternativa politica anche dal punto di vista costituzionale.

Morlino definisce il consolidamento democratico come quel "processo di definizione-fissazione nei loro caratteri essenziali, e di adattamento in quelli secondari, delle diverse strutture e norme proprie del regime democratico". Questo deve essere riconosciuto non solo dall'opinione pubblica nel suo complesso ma soprattutto dagli attori collettivi e dalle istituzioni democratiche chiave. Fattori internazionali, come la membership in un'organizzazione internazionale o l'aspirazione ad entrarvi, possono aiutare il consolidamento.

Il fattore tempo è importante perché solo con il trascorrere del tempo cittadini, attori collettivi e istituzioni si abituano e si adattano alle nuove procedure e finiscono per accettarle. Molti processi di democratizzazione però portano a democrazie incomplete o a pseudo-democrazie.

Un modo per consolidare la democrazia è quello di praticarla attraverso una routinizzazione del suo funzionamento e delle sue procedure, anche con la costruzione di una fitta rete di rapporti stabili tra le nuove istituzioni, le nuove strutture intermedie e la società civile: tali rapporti vanno dal basso verso l'altro e dall'alto verso il basso. Se la legittimità democratica e l'adattamento alle procedure rappresentano le fondamenta del consolidamento del regime, le prime prestazioni di questo costituiscono la variabile cruciale che alimenta la legittimità.

Diamond stabilisce una relazione diretta tra legittimità e prestazioni del regime: più quest'ultimo ha successo nel fornire alla gente ciò che essa vuole, più la legittimità tende a radicarsi nell'opinione generale. Ma accanto al consolidamento *positivo* esiste anche il consolidamento *negativo*, consistente nella soluzione dei problemi rimasti aperti con la transizione e l'instaurazione e nella riduzione di ogni seria sfida alla democratizzazione. La versione "negativa" del consolidamento ha la funzione di impedire l'erosione lenta della nuova democrazia o la sua regressione verso forme semi-democratiche. La versione "positiva" invece guarda alle possibilità della trasformazione verso una democrazia liberale a tutti gli effetti.

Il consolidamento democratico deve sancire la scomparsa di poteri tutelari (strutture ereditate dal precedente regime che mantengono il potere di controllare gli organi politici elettivi), di domini riservati (aree decisionali sottratte alla sovranità e all'autorità dei governi elettivi) e di sistemi elettorali ancora solo limitatamente competitivi.

Infine, non ci può essere consolidamento della democrazia quando permangono sistemi elettorali non pienamente competitivi. Questi sistemi devono essere sostituiti da regole elettorali su basi pienamente democratiche e competitive, con l'eliminazione di ogni residuo autoritario.

Al livello della società civile vanno superati ostacoli significativi:

- 1) La persistenza di attori autoritari che controllano risorse di potere significative;
- 2) Un atteggiamento di neutralità nei confronti del regime politico;
- 3) Il predominio di comportamenti persistentemente autoritari e di uno stile politico incompatibile con un contesto democratico;
- 4) La crisi economica e l'accentuazione delle ineguaglianze sociali.

In conclusione una democrazia consolidata è quella democrazia nella quale: a) la maggior parte degli attori collettivi e dei cittadini, nonché le principali istituzioni dello Stato, ritiene la democrazia l'unico regime possibile, senza alternative praticabili o auspicabili; b) si è realizzata una routinizzazione delle prassi democratiche; c) lo Stato esercita la sua sovranità sull'intero territorio nazionale e nessuna formazione o gruppo sociale rilevante ne mette in dubbio l'esistenza; d) le relazioni tra le istituzioni dello Stato sono improntate al mutuo rispetto e al riconoscimento delle reciproche competenze; e) è dimostrata la capacità di superare momenti di grave crisi economica.

La constatazione che il consolidamento è stato raggiunto ha portato alla teoria dell'ancoraggio → caso emblematico quello italiano con la nascita della Repubblica post-fascista (vedi pag. 65).

In Italia, il rafforzamento della legittimità democratica fu lento, graduale e abbastanza tardivo.

Il consolidamento delle istituzioni democratiche fu conseguito prima che si completasse il processo di legittimazione. Quali furono le ancore del consolidamento italiano? Morlino definisce il consolidamento italiano come un consolidamento attraverso i partiti: i partiti furono costretti al rispetto delle regole del gioco democratico.

## **CAPITOLO 3: I FATTORI INTERNI**

### **1. Alla ricerca di una teoria**

Una delle sfide della politica comparata è definire le condizioni che portano all'apertura di un processo di democratizzazione e quelle che ne possono poi spiegare il successo, il fallimento o la stagnazione. Le domande che emergono sono le seguenti:

- Cosa induce una élite autoritaria ad avviare una serie di politiche di liberalizzazione e la modifica di un regime in senso più democratico?
- Perché talune forze di opposizione interna ritengono ad un certo punto giunto il momento di spingere il regime verso la democrazia?
- È possibile delineare una serie di condizioni sempre favorevoli alla democrazia?
- Che cosa induce certi attori esterni ad adoperarsi per favorire la democratizzazione di uno Stato?
- La democrazia può attecchire, svilupparsi e consolidarsi in ogni contesto?

Huntington elenca un insieme di ventisette condizioni per spiegare l'affermarsi della democrazia, ma poi alla fine conclude che nessuna è in realtà necessaria e sufficiente, che la democratizzazione è sempre il risultato di una combinazione di fattori variabili e che tale combinazione varia a seconda dei casi e dei periodi. E infatti le condizioni poste dall'autore alla base della terza ondata di democratizzazioni risultano diverse da quelle selezionate per spiegare le due ondate precedenti:

- La crisi di legittimità dei vecchi regimi;

- Lo sviluppo economico globale a partire dagli anni Sessanta;
- Le trasformazioni nella dottrina e nelle attività della Chiesa cattolica dopo il Concilio Vaticano II;
- Le azioni di politica estera di Usa e Urss e i riflessi all'esterno delle trasformazioni di quest'ultima;
- L'emulazione e gli effetti dimostrativi prodotti dalla maggiore circolazione di informazioni.

Che le spiegazioni valide per la terza ondata non lo siano necessariamente per le precedenti è evidente nel riferimento al ruolo della Chiesa cattolica: se la correlazione negativa tra religione cattolica dominante e democrazia aveva trovato conferme fino alla Seconda guerra mondiale, tale correlazione inizia a vacillare dopo gli anni Settanta, quando la terza ondata coinvolge circa i tre quarti dei paesi a maggioranza cattolica. D'altra parte, agli inizi della terza ondata quasi tutti i paesi a forte maggioranza protestante erano già democratici, il che attenua la relazione tra religione e democrazia (perché i paesi protestanti si democratizzano prima di quelli cattolici?) e solleva la questione del rapporto tra Islam e democrazia → esempio Turchia, separazione tra Stato e religione imposta da Atatürk nel 1923.

La ricerca di una spiegazione delle democratizzazioni e la precisazione di un elenco di condizioni favorevoli devono tener presenti le differenze in ordine ad una serie di circostanze. Anzitutto il **fattore temporale** è significativo, perché una spiegazione valida per un caso incluso nella prima ondata non è necessariamente valida per i casi delle ondate successive; e anche all'interno della stessa ondata le variazioni possono essere sensibili se i casi sono collocati in tempi distanti e vi sono sensibili differenze di contesto storico. In secondo luogo, il **fattore spaziale** è egualmente importante: una spiegazione valida per un'area o un caso non coincide necessariamente ad altre aree o casi. In terzo luogo, anche la specificità del regime di partenza comportano differenze significative nella struttura dei **fattori causali** che conducono all'apertura e al successo della transizione. Occorre vedere se il regime è totalitario, autoritario (e di quale autoritarismo si tratta), sultanistico.

Le democratizzazioni sono sempre state il risultato di una combinazione di fattori interni e di fattori esterni. Come scrive Dahl, le democrazie possono affermarsi attraverso un processo evolutivo interno, attraverso un collasso del vecchio regime, oppure dopo una guerra e una conquista militare.

## 2. Condizioni storiche e formazione dello Stato

Autori indagano sull'esistenza o meno di condizioni storiche favorevoli alla nascita della democrazia in Europa occidentale. A partire da questo quesito, viene segnalata l'importanza di una unità territoriale o nazionale: prima di democratizzare uno Stato, occorre avere uno Stato nel quale sia possibile erigere una democrazia. Lo Stato moderno si sviluppa storicamente in un contesto pre-democratico, il che significa che la democrazia nasce, si sviluppa e assume la fisionomia che oggi conosciamo solo all'interno del "guscio" statale. La democrazia richiede che si sia in grado di esercitare un monopolio della forza "weberiano" all'interno di un dato territorio, tale da garantire i diritti dei cittadini e la capacità di estrarre risorse.

Il tema dei rapporti tra *state-building*, *nation-building* e *democracy-building* solleva alcune questioni cruciali. La prima riguarda le differenze culturali all'interno di uno Stato. Una seconda questione riguarda i rischi connessi al principio di autodeterminazione, storicamente molto forte a partire dalle ideologie nazionaliste del XIX secolo. In caso di contesti multinazionali, una soluzione compatibile con uno sviluppo democratico non può prescindere da accordi e patti tra le parti.

## 3. Sviluppo economico e democrazia

Lipset, nel sostenere l'importanza dello sviluppo socioeconomico nella promozione della democrazia non ha mai pensato di mettere in dubbio la natura poli-condizionale dei fenomeni sociali e politici: anche la democrazia è il frutto di molteplici condizioni che la favoriscono. La tesi di Lipset si appoggia su una precisa constatazione storica: le democrazie si sviluppano più agevolmente e precocemente laddove il potere delle armi e il potere politico sono costretti a fare i conti con poteri economici autonomi. Tutte le evidenze sembrano mostrare che quanto più un paese è benestante, industrializzato, istruito e urbanizzato, tanto più è facile che il regime sia democratico. Non è la ricchezza in quanto tale ad aiutare la democratizzazione, ma i fattori correlati ad essa e allo sviluppo socioeconomico, come il più alto livello di istruzione e una più equa distribuzione del reddito.

Molti autori hanno fornito conferme più o meno parziali della tesi di Lipset. Muller sottolinea come la distribuzione del reddito possa vanificare gli effetti positivi dello sviluppo economico, confermando l'esistenza di una relazione reciproca: la democrazia influisce su una migliore redistribuzione del reddito e sull'attenuazione delle disuguaglianze, e questo a sua volta rafforza la legittimità democratica. Diamond segnala l'importanza della collocazione regionale come variabile interveniente. Vanhanen riconosce l'esistenza di molti fattori che influenzano i processi di democratizzazione ed enfatizza il ruolo della distribuzione delle risorse.

Muovendo dalla tesi di Lipset, Diamond suggerisce una serie di conclusioni. Anzitutto, lo sviluppo socioeconomico aiuta la promozione della democrazia in due sensi: dove la democrazia già esiste, esso contribuisce alla sua stabilità e alla sua legittimità; dove ancora non esiste, lo sviluppo socioeconomico porta prima o poi alla democratizzazione. In secondo luogo, non è lo sviluppo socioeconomico in sé a causare lo sviluppo democratico, bensì quell'insieme di mutamenti sociali che ne sono l'effetto più o meno diretto (crescita reddito, aumento istruzione...). In terzo luogo, lo sviluppo socioeconomico favorisce la democrazia solo se incide favorevolmente su quattro variabili intervenienti: la cultura politica, la struttura di classe, le relazioni Stato-società e la società civile. In quarto luogo, la relazione tra sviluppo socioeconomico e democrazia non è unilineare: le probabilità di una democrazia crescono tra i paesi poveri e forse in quelli con livello medio-bassi di reddito, diminuiscono ai livelli intermedi, tornano a crescere tra gli alti livelli di sviluppo (curva ad N). Infine, lo sviluppo socioeconomico non è un prerequisito della democrazia, bensì un requisito.

Anche Huntington evidenzia la natura spuria della correlazione: molti paesi ricchi erano ricchi anche prima di diventare democratici, così come molti paesi sono diventati ricchi dopo esser diventati democratici. Altri autori evidenziano come lo sviluppo socioeconomico sia solo una delle condizioni della stabilità democratica, essendo le altre il grado di uguaglianza nel reddito, il clima internazionale, l'apprendimento politico, la scelta e gli effetti delle istituzioni.

Fisichella avanza obiezioni sulla correlazione. La prima è che lo sviluppo economico è portatore anche di crisi e conflitti gravi; la seconda è che la tesi di Lipset sembra trascurare alcune eccezioni rilevanti che mostrano come nell'area occidentale non tutti i paesi ad alto sviluppo economico abbiano fruito di sistemi politici di democrazia stabile. Si propone una correzione alla tesi di Lipset: la stabilità democratica non dipende dallo sviluppo economico e anche dalla legittimità democratica, ma da quest'ultima e poi semmai anche dallo sviluppo economico.

La tesi di Lipset ha avuto il merito di sottolineare il dilemma di molti regimi non democratici. In conclusione, nessuna delle ipotesi seguenti può essere esclusa: a) lo sviluppo socioeconomico aumenta le probabilità della democrazia; b) la democrazia può a sua volta generare sviluppo; c) democrazia e sviluppo possono essere il prodotto di altre cause che li hanno generati; d) lo sviluppo economico esercita un'influenza positiva sulla capacità delle democrazie di rafforzare la propria stabilità; e) sia lo sviluppo che il declino socio-economici mettono a rischio la stabilità dei regimi autoritari.

#### 4. I casi devianti

CINA. Dalla fine degli anni Settanta in poi la Cina ha sperimentato un'imponente rivoluzione capitalista. Quello cinese è stato uno sviluppo economico che ha consentito la diffusione del benessere e della ricchezza in molti settori della popolazione: la proliferazione della proprietà privata e delle piccole imprese ha avuto come effetto lo sviluppo di ceti medi e di élites capitaliste a tutti gli effetti. Questa evoluzione del sistema cinese ha alimentato previsioni ottimistiche circa una prossima democratizzazione del paese. Malgrado la presenza di tanti ingredienti tipici dello sviluppo economico capitalista, il sistema politico non ha finora dato segni concreti e significativi di democratizzazione interna.

MONGOLIA. Del tutto a sé stante è la transizione della Mongolia verso un regime competitivo. Dopo settant'anni di regime comunista e senza alcuna esperienza competitiva precedente, la Mongolia avvia una transizione democratica significativa. Nei primi anni di transizione colpiscono l'assenza di tentativi violenti di rovesciare il governo in carica, lo sviluppo di un'opposizione pacifica. La democratizzazione mongola ha fino ad oggi resistito ad ogni tentativo di regressione non democratica, come invece è avvenuto in Russia.

#### 5. Come spiegare i casi devianti

Per spiegare questi casi occorre rispondere a due interrogativi: quali sono i punti di forza della sopravvivenza della democrazia in India e dello sviluppo democratico in Mongolia? Come possiamo spiegare il ritardo cinese nel promuovere un minimo di democratizzazione interna? L'interrogativo suscitato dall'analisi del caso indiano è come sia possibile che la democrazia riesca a sopravvivere in presenza di condizioni considerate normalmente tanto avverse alla democrazia. Evidentemente i punti di forza sono tali da compensare le mancanze. In primo luogo, sono le condizioni genetiche della Repubblica Indiana a spingere verso la democratizzazione:

- 1) L'indipendenza dell'India si afferma grazie ad una élite post-comunista scaturita da una formazione democratica che ha saputo attirare sul modello democratico il maggiore consenso interno → la democrazia è l'ideologia nazionale indiana;
- 2) L'unità dell'India nasce da un conflitto duplice che finisce per rafforzare l'identità e la coesione nazionali: prima contro il governo coloniale britannico, poi contro il Pakistan per il possesso del Kashmir.
- 3) La formazione di un grande partito democratico, innovatore, stabile e maggioritario, anche grazie ad un'opposizione divisa, ha prodotto un solido ancoraggio alla democrazia;
- 4) Le stesse grandi dimensioni del paese si convertono in un vantaggio → hanno consentito di circoscrivere e localizzare i conflitti interni, evitando che si estendessero e generalizzassero;
- 5) Reticolo di divisioni e fratture che si intersecano tra loro impedisce che i conflitti da uno Stato si estendano agli Stati vicini e ne agevola la questione e il contenimento.

Infine, un ulteriore argomento che spiega la sopravvivenza della democrazia in India è sostenuto da Lijphart, che attribuisce la longevità e la relativa stabilità di questo sistema allo sviluppo di un modello di democrazia consociativa. La democrazia consociativa si fonda su quattro caratteri fondamentali: governi di grande coalizione, autonomia culturale dei gruppi linguistici e religiosi, criterio di proporzionalità per tutte le cariche, diritto di veto delle minoranze sulle questioni che le riguardano.

Come spiegare il fatto che la Cina, malgrado l'adozione di un sistema capitalista di successo, quasi del tutto impermeabile alle spinte di democratizzazione? Una linea di spiegazione passa per le questioni del nation-building e state-building. Secondo alcuni autori, la Cina deve ancora

sviluppare una moderna nozione di Stato-nazione, dal momento che tutte le élites che si sono succedute dopo il crollo dell'impero hanno fallito nella costruzione di una identità nazionale. Il risultato è che la Cina oggi è uno Stato senza nazione. La democratizzazione indebolirebbe uno Stato già debole e poco legittimato e potrebbe avere effetti devastanti sulla coesione dell'attuale Repubblica popolare.

Il relativo successo della democratizzazione in Mongolia è in buona parte ancora da spiegare, ma è legata ad alcune circostanze positive. La prima è che la caduta del regime comunista ha significato per questo paese un recupero di sovranità nazionale. L'assenza di minoranze politicizzate e mobilitate ha reso più difficile che democratizzazione e rafforzamento dell'identità nazionale entrassero in conflitto. La transizione politica ed economica sono state simultanee e parallele e hanno avuto la straordinaria capacità di dar vita ad una vivace società civile e ad un sistema partitico che si è reso protagonista dello sviluppo democratico. Infine, la Mongolia è stretta tra due colossi, quindi il desiderio di rendersi indipendenti dall'egemonia russa e la diffidenza nei confronti della Cina forniscono una motivazione alla svolta mongola verso la democrazia.

6. Quando lo sviluppo socioeconomico dipende dal possesso di fonti energetiche  
In Lipset è presente la consapevolezza che non è la ricchezza in sé ad aumentare le probabilità di uno sviluppo democratico, bensì certi suoi effetti: aumento della scolarizzazione e istruzione, nascita di ceti medi, accesso alla comunicazione, riduzione delle disuguaglianze. Non tutte le forme di ricchezza sono uguali, dunque non tutte portano alla democrazia. Ad esempio è confermata la relazione negativa tra la condizione di paese produttore di petrolio e democrazia: i redditi da esportazione di petrolio impediscono e ostacolano le democratizzazioni. Una prima causa è quella che Ross definisce "effetto rendita" → no representation without taxation (Huntington). Una seconda causa è quella definita da Ross come "effetto repressione": le rendite sono usate per finanziare gli apparati di sicurezza e le strutture repressive → mantenimento di sproporzionate strutture militari ed apparati di sicurezza, creazione Stati di polizia. Una terza causa è quella definita "effetto modernizzante". Se si assume che lo sviluppo economico favorisce lo sviluppo di istituzioni democratiche attraverso l'aumento dei livelli di istruzione eccetera si può dedurre che modelli di sviluppo basati sulle rendite e sul lavoro di pochi non creino le condizioni sociali necessari per la democratizzazione.

Queste cause spiegano perché la popolazione di questi Stati tenda all'inattività politica, ad una relativa obbedienza e lealtà al potere → neutralizzazione società civile.

Anomalia Norvegia: la maggior parte dei paesi produttori di risorse energetiche vede un problema di costruzione dello Stato e delle istituzioni politiche simultaneo o posteriore allo sfruttamento e all'esportazione della risorsa energetica, al contrario del paese scandinavo, le cui istituzioni divengono saldamente democratiche prima di divenire uno Stato esportatore di petrolio.

## **CAPITOLO 4: ESPORTARE LA DEMOCRAZIA?**

### **1. La democrazia nasce in Occidente?**

Uno dei temi più controversi della teoria politica internazionale è se, in quale modo e con quali limiti la democrazia possa essere esportata. Sen ha respinto la teoria della democrazia come prodotto occidentale di esportazione sostenendo che non è vero che la democrazia nasce in Occidente → appropriazione indebita. Nessuno nega che "forme di governo attraverso la discussione" siano emerse anche in culture e contesti lontani dall'Occidente, ma la democrazia propriamente detta rimane geneticamente legata alla cultura e alla civiltà occidentali; e le

istituzioni liberali e democratiche che oggi conosciamo e che operano in quasi la metà degli Stati del mondo sono il frutto di una costellazione di fattori che si è manifestata nel corso di un'evoluzione millenaria verificatasi in Occidente. Se questo è vero, ogni volta che la democrazia si estende a qualche Stato non occidentale, questa può essere vista come una forma di esportazione di un modello politico-istituzionale in contesti culturalmente lontani.

## **2. Diffusione ed esportazione della democrazia**

Il primo manifesto delle politiche di promozione della democrazia è costituito dai *Quattordici punti* di Woodrow Wilson e i trattati di pace che pongono fine alla Prima guerra mondiale ne furono la prima incompleta attuazione.

Con gli Anni Settanta il contesto internazionale si è fatto più favorevole alle democratizzazioni, per iniziativa degli Usa → Kennedy → Reagan crea National Endowment for Democracy. In seguito, l'avvio e il successo delle democratizzazioni europee post-comuniste furono in gran parte dovuti a sollecitazioni esterne. La fine della Guerra fredda fece crollare gli ultimi alibi che giustificavano la tolleranza occidentale verso i regimi autoritari anticomunisti. Le missioni militari all'estero effettuate dagli Stati Occidentali, sotto l'egida dell'Onu o la leadership degli Usa, sono state uno degli effetti dell'evoluzione delle relazioni internazionali.

Fino agli anni Ottanta appariva normale che gli Usa fossero il vero protagonista mondiale dell'azione di promozione democratica. Dahl selezionò tre strategie (impraticabili dopo la Seconda guerra mondiale): 1) invadere e occupare il paese, cacciare il governo con la forza e sostituirlo con una poliarchia; 2) sostenere i movimenti democratici o rivoluzionari di quel paese con armi e altre risorse; 3) sostenere il governo esistente con le armi, finanziamenti e altre risorse e spingerlo a trasformarsi.

Con gli anni Novanta anche l'UE si impegna. La voce più frequente di assistenza alla democrazia riguarda la promozione dei diritti umani, aiuti alla governance, alla società civile e alle azioni di peacebuilding.

Modello di Morlino e Magen (2008):

- 1) Protezione delle libertà civili e dei diritti politici;
- 2) Potere giudiziario indipendente e sistema giudiziario moderno;
- 3) Capacità istituzionale e amministrativa di formulare, attuare e imporre la legge;
- 4) Lotta effettiva contro la corruzione, l'illegalità e l'abuso di potere nell'amministrazione;
- 5) Forze di sicurezza rispettose dei diritti dei cittadini e sotto il controllo civile.

## **3. Emulazione, promozione e imposizione**

**Emulazione.** L'emulazione si avvicina al contagio: presuppone che l'esempio esterno indebolisca il regime non democratico, favorisca la convergenza politica verso un'identità democratica della quale si vuole sempre più essere parte, fornisca modelli da imitare.

L'emulazione è il prodotto di influenze culturali trasmesse attraverso i mezzi di comunicazione di massa che diffondono modelli di vita associati con un particolare regime. Per esempio, il più alto livello di benessere garantito dal capitalismo ha avuto un ruolo importante nella diffusione della democrazia.

Più maturano le conoscenze in merito alle democrazie nel mondo e alla collocazione del proprio paese sulla scala del grado di democrazia e più crescono la consapevolezza e l'insoddisfazione nelle opinioni pubbliche all'interno dei regimi non democratici.

L'emulazione configura un'influenza inintenzionale. L'intenzionalità sussiste solo sul versante dei ricettori, che si rendono disponibili ad assorbire il virus e all'emulazione.

Limiti esplicativi: l'emulazione è empiricamente difficile da dimostrare: come accertiamo se una trasformazione in senso democratico è frutto di fattori interni o di fenomeni di emulazione? Il secondo limite sta nella domanda "chi ha cominciato e perché?"

**Promozione.** La promozione si ha quando attori esterni si adoperano attivamente per favorire tutte le condizioni della democrazia in un determinato paese. A questo fine si articolano azioni negative e positive. Le prime sono essenzialmente costituite dalle sanzioni, finalizzate a punire singoli comportamenti → obiettivo è indebolire il regime non democratico e obbligarlo a liberalizzare all'interno. Le azioni positive includono la condizionalità, promuovendo l'integrazione del paese nella comunità democratica occidentale. Condizionalità = insieme di politiche che un attore internazionale mette in atto a favore di altri paesi. La condizionalità politica postula che l'adozione di certe decisioni sia subordinata all'ottemperanza di adempimenti, come lo sviluppo dei diritti politici, il rispetto dei principi della democrazia liberale, la tutela delle minoranze interne.

L'Unione Europea ha avviato un'azione a favore della democrazia già in occasione delle democratizzazioni del Sud Europa. Nel Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 si stabilirono due principi: il primo, che i paesi che lo desideravano potevano diventare membri Ue; il secondo era che l'accesso poteva avvenire solo se il paese associato era capace di soddisfare gli obblighi della membership. Si trattava di tre ordini di criteri generali: politici, economici e concernenti l'adozione dell'*acquis communautaire*.

I criteri politici richiedevano l'acquisizione di istituzioni democratiche stabili, Stato di diritto, riconoscimento dei diritti umani e rispetto e protezione per le minoranze. Ue particolarmente intransigente sui criteri politici.

I criteri economici richiedevano la presenza di un'economia di mercato funzionante e che fosse acquisita la capacità di osservare gli obblighi della membership. Occorreva avere la certezza che le decisioni vincolanti della Comunità Europea venissero applicate.

Il meccanismo principale attraverso il quale l'Ue esercitava pressioni sui paesi candidati era il cosiddetto *acquis communautaire*.

**Imposizione.** L'imposizione della democrazia avviene invece attraverso mezzi coercitivi fino all'estremo dell'intervento militare straniero. L'uso della forza da parte di attori internazionali non solo è servito per impedire spontanee evoluzioni verso la democrazia, ma anche per favorire processi di democratizzazione. L'imposizione prescinde da forme significative di consenso interno e quindi sembra contraddire i principi stessi della democrazia. La finalità non è solo l'instaurazione democratica, ma mirano soprattutto a risanare una situazione interna che rischia di avere effetti negativi sulla convivenza pacifica e la stabilità internazionale. Gli obiettivi principali possono essere il reinsediamento di un governo democratico abbattuto da un colpo di Stato e il ripristino di un ordine interno, interruzione di guerre civili e così via.

In tutti i casi si dovrebbe prevedere anche una strategia di mantenimento. In conclusione: non solo l'esportazione di un modello istituzionale deve fare sempre i conti con le tradizioni e le eredità locali; ma oltretutto una strategia di esportazione deve anche programmare gli atteggiamenti da assumere nelle ipotesi di rigetto. Il successo è improbabile in un contesto nel quale manchi una forte identità nazionale a causa della frammentazione etnica o in altre situazioni.

#### **4. Le dimensioni della promozione democratica**

Chi, che cosa, dove, quando, risultati ed esiti finali.

Accanto alla varietà degli attori internazionali va considerato il ventaglio delle azioni possibili a favore della democrazia che possono implicare interventi sulle istituzioni politiche e sull'ambiente economico. Tra le azioni intraprese vi sono sia quelle tese a indebolire il regime non democratico o la promozione di aperture, sia quelle miranti ad assistere la transizione e l'instaurazione, sia quelle finalizzate a favorire il consolidamento.



Sempre seguendo Schmitter e Brouwer possiamo individuare quattro tipologie di destinatari:

- Singoli cittadini: aumentare fiducia verso le istituzioni;
- Società civile;
- Società politica (partiti e movimenti);
- Istituzioni statali → avviare corretto funzionamento della macchina democratica.

L'individuazione dei destinatari non implica che le azioni intraprese dall'esterno a favore della democrazia abbiano tutti gli stessi livelli di intenzionalità e di impegno diretto.

Il contenuto dell'azione di influenza è in gran parte dipendente dalla fase (quando) in cui si colloca il processo di democratizzazione che deve essere aiutato.

Non tutte le spinte dall'esterno hanno successo. Può accadere che un regime decida di respingere le spinte internazionali.

Per capire le ragioni dei diversi tipi di risposta alle pressioni democratizzanti occidentali, è interessante la spiegazione fornita da Levitsky e Way attraverso i concetti di western leverage e linkage to the West. Il primo concetto definisce il grado di vulnerabilità e permeabilità del singolo paese alle pressioni esterne, il secondo fa riferimento alla forza e alla densità dei legami di un paese con Us, Ue e altre istituzioni multilaterali a guida occidentale.

I legami si costituiscono lungo le seguenti dimensioni: natura economica, geopolitica, sociale, sviluppo di comunicazioni, società civile transnazionale.

## **5. Gli effetti (anche negativi) delle democratizzazioni**

La democrazia si consolida grazie a condizioni interne che garantiscono l'accoglimento e la messa in opera stabile delle istituzioni eventualmente importate dall'esterno. La sfida per le scienze sociali è duplice: individuare le condizioni interne favorevoli alla democrazia e studiare sia i fattori internazionali di democratizzazione, sia le condizioni che rendono un paese più o meno permeabile a tali fattori.

I processi di scambio e contaminazione producono anche dei problemi, quindi necessitano di essere governati, controllati, incanalati e qualche volta anche limitati. La democrazia, nel suo primo impatto, genera instabilità, produce problemi, induce trasformazioni nelle culture locali. Huntington parla di un "paradosso della democrazia": non è vero che la diffusione della democrazia è sempre funzionale agli interessi dell'occidente e ne è una riprova il fatto che in molti paesi arabi libere elezioni produrrebbero quasi certamente governi molto meno rispondenti agli interessi occidentali rispetto ai loro predecessori non democratici.

## **6. Quali le condizioni della democrazia?**

Esistono vari percorsi che conducono alla democratizzazione, percorsi che variano in funzione del periodo, dell'area in cui si collocano, della fisionomia del regime democratico, del vigente sistema di relazioni internazionali.

Condizioni generali favorevoli alla democrazia pag. 124.

# **CAPITOLO 5: GLI ESITI DELLE DEMOCRATIZZAZIONI**

## **1. Successi, successi parziali, fallimenti**

Troppo spesso si è pensato che gli esiti delle transizioni sarebbero stati il successo o l'insuccesso, ma in realtà l'alternativa non è così netta. Huntington scrive che la lezione che si trae dalla terza ondata è che le elezioni non sono soltanto la vita della democrazia, sono anche la morte della dittatura. Non tutte le elezioni hanno condotto a democratizzazioni compiute. Se è vero che non tutte le democratizzazioni hanno avuto lo stesso grado di successo e che il

prodotto finale contiene a volte caratteri non del tutto democratici, è anche vero che certi fallimenti non riportano al regime di partenza ma ad esiti ibridi.

Degli 86 Stati che avviano una democratizzazione nella terza ondata, solo 41 riescono a dare vita a democrazie consolidate o in via di consolidamento, negli altri casi si hanno due tipi di esiti. Nel primo, una regressione ad un regime non democratico, dopo un breve intermezzo che conteneva segni concreti in direzione della democrazia (7 Stati). Un secondo esito è l'instaurazione di un regime nel quale convivono elementi di democrazia (es. elezioni) e caratteristiche autoritarie, come risultato o di una sorta di ibridazione del regime o di un percorso di democratizzazione mai completato (38 paesi).

## **2. Regimi di transizione o regimi ibridi?**

Un interrogativo è se dobbiamo considerare queste realtà come regimi in transizione, quindi ancora in via di trasformazione, oppure come una categoria di regimi dotati di una propria stabilità e quindi classificabili a parte. Quindi la domanda è se si tratta di democratizzazioni incomplete oppure se sono regimi stabilmente ibridi e misti.

Finer aveva parlato di *facade democracies* e di *quasi democracies*; Dahl di regimi con un profilo misto, più favorevole alla poliarchia per certi aspetti e meno favorevole per altri.

Tra le denominazioni successive erano state proposte quelle di democrazia illiberale, democrazia elettorale, autocrazie parziali o liberalizzate, pseudo-democrazie, democrazia protetta e democrazia limitata, autoritarismo competitivo, democrazia deficitaria, democrazie distorte, autoritarismo elettorale.

Il termine democrazia elettorale designa quelli Stati nei quali si hanno elezioni sostanzialmente libere che soddisfano i requisiti di competizione, suffragio universale maschile e femminile, regolarità, correttezza e accesso ai media da parte dei partiti, ma che si distinguono dalla democrazia liberale per carenze in fatto di libertà civili e per il verificarsi di ancora evidenti violazioni dei diritti umani.

È utile rilevare la presenza di processi elettorali in regimi non democratici? Occorre valutare un'opportunità di libertà e di scelta o se, costituiscono solo uno strumento teso a rafforzare il governo autoritario.

In conclusione, oltre alle democrazie vere e proprie e ai regimi non democratici che non contemplano alcuna elezione, in merito alla presenza e ai caratteri delle elezioni si possono rilevare gli scenari seguenti:

- 1) Democrazie elettorali, con elezioni che soddisfano i requisiti democratici e parlamenti in cui le opposizioni possono svolgere attività libera ma con forti carenze sul piano delle libertà civili;
- 2) Autoritarismi elettorali: elezioni costituiscono il risultato di un processo di liberalizzazione del regime con presenza di un pluralismo politico limitato, ma dove sono ancora assenti i requisiti di competizione, correttezza e trasparenza delle elezioni democratiche (elezioni sono ancora in parte manipolate e i parlamenti poco influenti);
- 3) Regimi non democratici, nei quali il rito elettorale non è ammissibile ad un'elezione democratica, ma rientra solo nelle pratiche di controllo sociale, di mobilitazione e di auto-legittimazione del regime.

Il primo gruppo di paesi è parte dei regimi ibridi, mentre il secondo può rientrarvi quando appare evidente che le elezioni vanno sempre più sfuggendo al controllo dell'élite autoritaria e acquisendo un carattere competitivo di cui approfittano attori emergenti.

Pur nelle varie denominazioni adottate, questi regimi si caratterizzano sia per la loro condizione di ibrido istituzionale fra una situazione di autoritarismo e una di democrazia, sia

per l'aspetto dinamico, ossia per la presenza di un processo di avvicinamento o allontanamento da uno dei due modelli istituzionali di riferimento.

Con la prima prospettiva, identifichiamo questi regimi come ibridi, abbastanza prossimi alla democrazia anche se non ne soddisfano la definizione minima e non sembrano avere prospettive di evoluzione a breve termine. Con la seconda prospettiva i regimi in oggetto sono regimi di transizione che non hanno ancora conseguito il consolidamento.

Nell'analisi di queste esperienze ibride si possono prevedere tre possibili linee di ricerca. La prima privilegia gli aspetti dinamici, il percorso effettuato e che si è concluso nella formazione di un regime ibrido. L'ipotesi di fondo è che anche una transizione fallita costituisca un'eredità che condiziona il nuovo regime.

È interessante vedere i diversi tracciati che portano alla formazione di un regime ibrido. Ekman individua tre tipi di percorsi esemplificati dai casi di Tanzania, Russia e Venezuela. Nel primo caso abbiamo la decadenza di un regime autoritario con una élite politica che si dimostra capace di continuare a controllare il potere, eliminando illusioni circa transizioni alla democrazia. Nel caso della Russia si verifica una transizione che per un certo periodo sembra assumere una direzione democratica, poi interrotta dalla formazione di un nuovo regime ibrido che assume stabilità. La svolta autoritaria ha origine nel 2000 con l'elezione di Putin ed è confermata con la sua rielezione nel 2004. In Venezuela invece si ha la decadenza di un regime democratico con l'elezione nel 1999 di un presidente che utilizza il suo potere per indebolire e minare le esistenti istituzioni democratiche del paese. In tutti e tre i casi si evidenzia una debolezza delle opposizioni.

Una seconda linea di ricerca riguarda la spiegazione del fallimento della transizione democratica. Le cause possono essere molteplici:

- a) Incompetenza ed errori iniziali delle élites allontanano il consolidamento della democrazia;
- b) La relazione tra élite e opposizioni: prevalere sui due versanti di posizioni radicali e poco propense al dialogo;
- c) Collocazione nell'ambiente internazionale può costituire una circostanza a favore o contro lo sviluppo democratico es. Ucraina e Moldova;
- d) La non soluzione della questione statale e nazionale.

Una terza direttrice di ricerca fa riferimento ai tentativi di mettere ordine all'interno della categoria dei regimi ibridi. Diamond propone di dividere i regimi ibridi in un ordine crescente di democrazia. Morlino distingue tra democrazie protette e democrazie limitate.

### **3. Il ruolo delle eredità**

Le differenze negli esiti delle transizioni non sono ascrivibili solo alle modalità ma anche all'eredità storica che si trasmette ai nuovi attori politici. Transizioni ed eredità si condizionano a vicenda. Quando si parla di eredità si intendono valori, identità, norme, istituzioni, élites, comportamenti e prassi che sopravvivono alla transizione. Per eredità intendiamo anche problemi da risolvere che il vecchio regime ha lasciato a quello democratico.

Una trattazione delle eredità deve prendere in considerazione le seguenti dimensioni del problema:

- 1) Occorre sempre capire quali eredità fanno che cosa;
- 2) Alcune circostanze possono determinare una maggiore o minore forza delle eredità su un processo di democratizzazione;
- 3) Tra le eredità occorre conferire una particolare attenzione ai processi di apprendimento;
- 4) È necessario distinguere tra eredità del regime non democratico e quelle di epoche ancora precedenti.

Circa il primo punto occorre chiarire che non sempre le eredità sono significative e che non tutte si connettono negativamente con la democratizzazione, gli effetti di una stessa eredità possono essere diversi e contraddittori a seconda dei paesi.

Una transizione continua implica la sopravvivenza di istituzioni e prerogative legate al regime precedente. Nel caso di una transizione discontinua è probabile che le eredità si manifestino in reazioni contrarie → rottura col passato autoritario.

La forza delle eredità dipende da tre fattori oggettivi. Il primo è costituito dalla durata del regime non democratico. La brevità della fase non democratica può rendere possibile una veloce ricostituzione di partiti e istituzioni. Il secondo fattore è determinato dai caratteri interventivi e innovativi del vecchio regime: quanto più questi erano sviluppati, quanto più il regime ha invaso le dimensioni sociale, economica e culturale, tanto più è probabile che ne restino tracce. Una precedente fase totalitaria ha investito le dimensioni politica, economica e sociale, statale se il regime è stato imposto dall'esterno. Il terzo fattore è costituito dalle modalità della transizione: quanto più la transizione è pacifica e continua tanto più è facile che vecchie eredità si trasferiscano al nuovo regime; quanto più è discontinua e traumatica tanto più le eredità tenderanno ad essere spazzate via.

Il passato può essere fonte di apprendimento politico.

#### **4. L'apprendimento politico**

Esperienza può servire come modello positivo, oppure come modello negativo. In ambedue i casi entra in gioco l'apprendimento politico. Spesso l'apprendimento politico si riflette sul disegno costituzionale: molte (es. Italia) furono scritte pensando agli errori che avevano favorito l'ascesa del fascismo e del nazismo. Il concetto di apprendimento politico si fonda sulla constatazione che credenze e valori possono mutare sotto l'influenza di eventi particolari: il fallimento di una precedente esperienza democratica, gli anni della dittatura, una guerra civile, un conflitto, una crisi istituzionale, una crisi economica, sono eventi che possono contribuire a mutare modi di pensare, mentalità e comportamenti conseguenti e a generare discontinuità. Per capire il progetto istituzionale di un paese è fondamentale conoscerne la memoria storica. La memoria di simili eventi influisce sul comportamento e sulle decisioni.

#### **5. Tre eredità importanti: Stato, partito unico, élites**

*I conflitti sullo Stato e la nazione* Processi di nation e state building ha messo in secondo piano quello di democracy building.

*Il partito unico e la mobilitazione di massa* Esempio italiano. Eredità del partito unico è passata attraverso transizione comparativamente poco discontinue: non c'è imitazione del modello. Non tutte le eredità del regime non democratico risultano negative agli effetti della rinascita della democrazia. Gli effetti dell'eredità del partito unico derivano da tre circostanze: dai risultati elettorali nelle prime elezioni libere, dalle modalità della sua conversione alla democrazia e dalla "forza" che esso deteneva nel vecchio regime.

Sotto il primo profilo si possono identificare tre situazioni in cui i postcomunisti: a) vincono le prime elezioni libere e l'opposizione appare debole e poco reattiva; b) perdono le prime elezioni e l'opposizione appare in crescita; c) non ottengono né una chiara vittoria né una vera e propria sconfitta. Il primo e il terzo scenario si dimostreranno quelli meno favorevoli all'affermazione di scenari democratici, dal momento che le prime elezioni competitive dopo la fine del comunismo vedono partiti post-comunisti in posizione dominante. Nel secondo scenario il loro dominio risulta attenuato (es. Polonia e Ungheria).

Alla forza elettorale bisogna aggiungere il tipo di conversione alla democrazia. Il Partito postcomunista può essere un'eredità negativa se la sua conversione alla democrazia rimane

incompleta. In caso contrario, può rivelarsi come una risorsa importante: in Polonia, la vittoria dei post-comunisti nel 1993 e l'elezione di Kwasniewski nel 1995 contribuiscono al consolidamento di istituzioni democratiche. La Polonia comunista rappresenta un classico caso di pluralismo limitato che non si riscontra in altri regimi comunisti.

Negli Stati post-comunisti il coinvolgimento in politica delle masse non è il risultato di un processo graduale ma un fatto già acquisito.

Muovendo da questi dati e da questi casi, si può concludere che la partecipazione e la mobilitazione imposte in epoca comunista non trasmettono necessariamente eredità "positive" al regime democratico successivo. L'ipotesi di fondo è che proprio i bassi livelli della partecipazione post-comunista sono parte dell'eredità dei regimi comunisti.

*Le élites.* Per quanto il trasferimento di élites del vecchio regime alla democrazia rappresenti una delle eredità più significative, non implica una riduzione degli aspetti innovativi e discontinui della transizione alla democrazia. La sopravvivenza di vecchie élites diviene più probabile in presenza di due condizioni: a) quando il regime non democratico era a partito unico; b) quando la transizione è continua. La combinazione di queste due condizioni crea uno scenario ideale per la trasmissione di élites del vecchio regime a quello democratico: la transizione è avviata dalla vecchia classe politica. In questo senso, le democrazie post-comuniste in Europa centro-orientale presentano un grado relativamente alto di continuità nelle élites, più accentuato nell'economia e nell'amministrazione che nella politica. La situazione si presenta diversa nelle transizioni in cui il regime di partenza è un autoritarismo militare. In questi casi il principale vincolo nella transizione è rappresentato da come vengono re-impostate le relazioni civili-militari.

Come si vede, l'eredità di élites dal vecchio regime non ha sempre gli stessi effetti. Nei regimi a partito unico, le vecchie élites possono avere anche un ruolo positivo sia nella transizione e nell'instaurazione (Ungheria), sia nel consolidamento (Polonia). In altri casi la loro presenza ha rallentato se non addirittura impedito il completamento della democratizzazione. Con alle spalle il regime militare, il consolidamento democratico passa attraverso un irrinunciabile ridimensionamento del potere, dei privilegi e della presenza al potere del personale militare. Nelle transizioni da regimi totalitari, occorre una sostituzione del personale della pubblica amministrazione.

## **CAPITOLO 6: LA DEMOCRAZIA OLTRE LO STATO?**

### **1. Democratizzazione e globalizzazione**

Negli ultimi decenni l'accelerazione e la proliferazione dei processi di democratizzazione sono state affiancate da quello della globalizzazione e ciò ha in parte modificato i termini del dibattito sulle prospettive della democrazia e sugli effetti che la diffusione di questa potrebbe avere sulla politica mondiale. Il rapporto fra democrazia e democratizzazioni da un lato e politica internazionale dall'altro è sempre più oggetto di interesse da parte delle scienze sociali e di tutti coloro che pensano che alla democratizzazione degli Stati possa seguire anche la democratizzazione dei rapporti interstatali.

La globalizzazione si configura come una trasformazione nelle dimensioni dell'organizzazione umana. Questo termine è ampiamente abusato e accompagnato ad almeno due luoghi comuni: il primo è che la globalizzazione costituisca il frutto di una nostra volontà, il secondo è di tipo storico: si pensa che sia una novità dei nostri tempi, mentre è la fase più recente di un percorso iniziato due millenni fa almeno.

Le spinte verso una politica più globale significano che sempre più decisioni sono determinate dall'esterno degli Stati; e non solo in campo economico. Ciò implica almeno due effetti. Il

primo è che cambia il principio di sovranità, oggi gli artefici della politica internazionale si sono moltiplicati e hanno dato vita ad una *governance* che costituisce un sistema multicentrico e multidimensionale. Ci sono questioni globali che gli Stati non possono più affrontare da soli. Si è visto che le azioni di pressione e di persuasione da parte di organizzazioni internazionali e reti transnazionali sono sempre più frequenti ed intense e i governi nazionali “non sono in alcun modo i soli a decidere cosa sia giusto e adeguato per i loro cittadini”.

Un secondo effetto riguarda la democrazia. La combinazione tra il successo delle democratizzazioni e la nuova globalizzazione delle relazioni internazionali ha alimentato due versanti di ricerca nelle scienze sociali. Il primo è quello che analizza le influenze internazionali sui processi di democratizzazione: l’apertura delle frontiere ai mercati, alle nuove forme di comunicazione. Il secondo è quello che richiama la relazione inversa: quale incidenza ha la diffusione delle democrazie sulla politica internazionale?

## **2. La democrazia cosmopolitica: livelli e limiti**

La democrazia cosmopolitica è: un progetto per l’unione volontaria e revocabile di istituzioni governative e metagovernative, con il potere coercitivo di ultima istanza distribuito tra i diversi attori e sottoposto al controllo giudiziario delle già esistenti o opportunamente riformate istituzioni internazionali.

La democrazia cosmopolitica si fonda su proposte concrete, capaci di prevedere con un certo dettaglio la fisionomia istituzionale di un futuro regime mondiale. La rappresentanza globale sarebbe garantita sia per gli Stati che per gli individui, e a questi ultimi verrebbe attribuita, insieme alla cittadinanza statale, anche quella globale. La sovranità interna deve essere divisa tra quella degli Stati e quella globale, quanto ai conflitti, essi devono essere risolti dall’unione degli Stati attraverso lo strumento negoziale. La democrazia cosmopolitica non sarebbe incompatibile con la presenza degli Stati, ma cercherebbe di sottrarre alla loro sovranità quelle aree di competenza i cui effetti vanno al di là degli Stati stessi e investono l’intera comunità internazionale.

Nel lungo periodo invece dovrebbe prevedere un sistema mondiale unificato di istituzioni democratiche e rappresentative, un’unica grande *costituency* democratica trasversale agli Stati. Fra i compiti più importanti avrebbero quelli di dirimere i conflitti, combattere la povertà e le malattie e affrontare emergenze come quella ambientale. La democrazia finirebbe per conseguire una dimensione sovrastatale e un’espansione mondiale.

Due domande bisogna porsi: se la democrazia cosmopolitica possa effettivamente costituire il punto di arrivo dei processi di democratizzazione verificatisi negli ultimi decenni, e se quindi possa trattarsi di una prospettiva realisticamente praticabile.

Da alcuni anni emerge come possa essere concepibile a tre livelli. Il primo si colloca all’interno degli organismi sovranazionali, il secondo livello riguarda i rapporti tra Stati sovrani nella comunità internazionale, il terzo livello fa riferimento ad una cittadinanza planetaria, presupponendo che ogni abitante del pianeta dovrebbe diventare cittadino di un’unica entità politica globale.

Il primo livello trova forme limitate di applicazione nelle grandi organizzazioni sovranazionali (Onu, Ue, ecc.) e i limiti sono tre: il primo è che l’ambito di competenza dell’organizzazione sovranazionale è circoscritto a singole materie e a certi campi; la sua efficacia e funzionamento dipendono per lo più dalla volontà degli Stati di farla sopravvivere e funzionare, le organizzazioni internazionali non sono il frutto di un’evoluzione spontanea, ma sono creazioni degli stessi Stati; a conferma viene il secondo limite, ovvero l’incapacità dell’organizzazione di applicare sanzioni serie e temibili. L’assenza di strumenti coercitivi efficaci e la presenza di processi decisionali farraginosi rendono quasi impossibili azioni severe e tempestive di

intervento; il terzo limite fa riferimento alle modalità con cui vengono assunte le decisioni → l'uso dell'unanimità rischia di bloccare ogni processo decisionale, conferendo un potere di veto ai singoli Stati.

### **3. Verso una "cittadinanza del mondo"?**

I limiti del progetto di democrazia cosmopolitica si fanno insormontabili nella realizzazione della democrazia dei cittadini del mondo. Held è uno dei maggiori alfieri di questa idea → cittadinanza multilivello costruita sui diritti e doveri fondamentali di tutti gli esseri umani e fondata su alcuni grandi valori cosmopolitici.

Un secondo problema riguarda la frammentazione e la scarsa trasparenza dei processi decisionali a livello internazionale. Il problema della sovrapposizione di competenze tra le agenzie, ma anche quello delle questioni che si collocano negli interstizi tra le diverse competenze. Sapere con chiarezza chi ha deciso che cosa è uno dei passaggi chiave della democrazia liberale rappresentativa.

### **4. Dove va la democrazia di massa?**

I rischi maggiori che le democrazie correranno riguardano tre aspetti principali: la crescente scissione tra democrazia e liberalismo, la tendenza alla frammentazione della sovranità e il problema delle élites. Il liberalismo ha contribuito allo sviluppo della democrazia, ma la crescente diffusione di questa non ha poi significato una altrettanto forte diffusione del liberalismo.

Il sovraccarico di compiti attribuiti allo Stato, la proliferazione senza limiti dei nuovi diritti che lo Stato dovrebbe garantire con una conseguente crescita delle aspettative, finiscono per lasciare sullo sfondo e trascurare i diritti individuali fondamentali a base della democrazia. Un'ulteriore fonte di riflessioni è la trasformazione della sovranità che investe in pieno il futuro. Il fenomeno della crescente frammentazione della sovranità rappresenta sempre più una minaccia per gli Stati e per la democrazia.

L'ultimo aspetto problematico da considerare riguarda il ruolo delle élites. La stabilità delle democrazie si costruisce anche attraverso la formazione e riunificazione consensuale di élites precedentemente divise.

Alla carenza di legittimazione democratica si può rimediare attraverso il ruolo positivo svolto da élites che riescono ad "ancorare" uno Stato alla democrazia e a conseguire ugualmente con successo il consolidamento democratico.

Il ruolo delle élites non viene meno nelle democrazie mature, nelle quali risultano comunque determinanti.