

Parte I

Introduzione

Storie di democrazia: passato e presente

Sembra oggi che la democrazia abbia riportato una vittoria storica sulle altre forme di governo. Quasi tutti ormai si professano democratici. In ogni parte del mondo, i più svariati regimi politici proclamano di essere democrazie. In un'epoca in cui si guarda con crescente sospetto alle tradizionali scale di valori – soprattutto a quelle che si richiamano, per esempio, a dottrine trascendenti o relative all'ordine naturale delle gerarchie sociali, o ancora agli interessi del proletariato – pare che le scelte politiche possano essere correttamente inquadrare, articolate e discusse soltanto in un contesto democratico. La democrazia conferisce un'aura di legittimazione alla vita politica moderna: leggi, norme e linee politiche si giustificano solo in quanto appaiono “democratiche”. Ma non è sempre stato così. Gran parte dei pensatori politici, dall'antica Grecia ai giorni nostri, hanno aspramente criticato teoria e pratica della democrazia. Un diffuso atteggiamento favorevole nei confronti della democrazia è un fenomeno assai recente. Inoltre, è assai difficile creare e mantenere in vita una forma di governo democratica. La storia d'Europa del ventesimo secolo ne offre una chiara testimonianza: fascismo, nazismo e stalinismo sono quasi riusciti ad annientare la democrazia.

In questo quadro, è sconcertante che alcuni commentatori politici abbiano recentemente proclamato (con un'espressione presa a prestito da Hegel) la “fine della storia” – cioè il trionfo dell'Occidente su ogni alternativa politica ed economica. Le rivoluzioni che hanno scosso l'Europa centro-orientale tra il 1989 e il 1990 hanno propiziato un'atmosfera celebrativa. Si inneggiava alla democrazia liberale quale fonte di progresso e al capitalismo quale unico sistema economico praticabile: i conflitti ideologici, si diceva, stavano oramai per essere sostituiti dall'universale ragione democratica e da un pensiero ispirato all'economia di mercato (vedi Fukuyama, 1989, 1989/90; cfr. Held, 1993a, 1993b). Ma sotto molti punti di vista questa opinione è del tutto insoddisfacente.

In primo luogo, la componente “liberale” della cosiddetta democrazia liberale non può essere considerata come un’unità indifferenziata. Esistono distinte tradizioni liberali che implicano a loro volta differenti concezioni del ruolo dell’individuo, della sua autonomia, dei suoi diritti e doveri e della vera natura di una comunità. Inoltre, questa visione “celebrativa” della democrazia liberale non si preoccupa di indagare se esistano tensioni, o perfino contraddizioni, tra le componenti “liberale” e “democratica” della democrazia liberale: per esempio, tra la preoccupazione liberale per i diritti individuali, o “frontiere della libertà”, che “a nessuno dovrebbe essere permesso di violare”, e il rilievo dato dai democratici alle norme che regolano l’azione individuale e collettiva, ovvero al principio di responsabilità. Gli studiosi che hanno approfondito tale argomento hanno spesso fornito indicazioni contrapposte. Ancora, non esiste un’unica forma istituzionale di democrazia liberale. Le democrazie contemporanee si sono cristallizzate in una quantità di forme differenti, e ciò rende, nel migliore dei casi, vago qualsiasi appello ad un approccio liberale (vedi per esempio Lijphart, 1984; Dahl, 1989). Tra l’altro, questa cristallizzazione si è sommata ad un intreccio di forze nazionali e internazionali che ne hanno profondamente influenzato la natura e l’efficacia. Trascurare questi fattori significa lasciare in ombra un gran numero di questioni cruciali per la democrazia e le sue possibili varianti.

Questo capitolo introduttivo cerca di affrontare tale lacuna, esaminando prima di tutto lo sviluppo dei diversi modelli di democrazia e le loro condizioni di applicazione; poi, analizzando il significato del concetto di democrazia nel contesto del progressivo coinvolgimento delle società e degli stati odierni in reti di rapporti regionali e globali; infine, considerando alcuni degli approcci fondamentali allo studio dei fenomeni transnazionali e internazionali. Ne risulta, ci auguriamo, un passo in avanti verso la definizione di un inquadramento storico e teorico dei problemi trattati nel volume.

1.1 MODELLI DI DEMOCRAZIA

La storia della teoria democratica deve fare i conti con un conflitto dalle radici antiche: in cosa consiste la democrazia, una forma di potere popolare (un sistema politico nel quale i cittadini sono impegnati nell’autogoverno e nell’autoregolamentazione), oppure un sostegno del processo decisionale (un modo per conferire autorità a coloro che periodicamente

vengono eletti alle cariche pubbliche)? Da questo conflitto scaturiscono le tre varianti fondamentali dei modelli di democrazia. In primo luogo menzioniamo la democrazia diretta, un sistema in cui i cittadini sono direttamente coinvolti nelle decisioni riguardanti gli affari pubblici. Questo fu il tipo “originale” di democrazia, quale si riscontrava per esempio nell’antica Atene. Esiste poi la democrazia liberale o rappresentativa, un sistema di governo in cui “funzionari” eletti si impegnano a “rappresentare” gli interessi o le opinioni dei cittadini nell’ambito di un determinato territorio, e contemporaneamente a far valere la “imperatività della legge”. Infine, vi è una variante della democrazia che si basa su un modello monopartitico (anche se è lecito dubitare che questa sia davvero una forma di democrazia). Fino a poco tempo fa, questo era il modello adottato nell’Unione Sovietica, nelle società dell’Europa orientale e in molti paesi in via di sviluppo. L’analisi che segue esamina brevemente ognuno di questi modelli. Gli argomenti presentati saranno senz’altro familiari ad alcuni lettori, ma verranno introdotti in questa sede concetti e problematiche a cui si farà riferimento più avanti.

Il cittadino attivo e il governo repubblicano

La democrazia ateniese è stata a lungo considerata un’essenziale fonte di ispirazione per il moderno pensiero politico occidentale. Non si vuole con questo affermare che sia stato corretto, da parte della tradizione occidentale, far risalire i molteplici elementi del proprio retaggio democratico esclusivamente ad Atene; infatti, come ha dimostrato la ricerca storica ed archeologica più recente, alcune delle innovazioni politiche fondamentali, sia dal punto di vista concettuale che istituzionale, della cosiddetta tradizione politica occidentale si possono riallacciare alle più antiche civiltà orientali. La città-stato o *polis*, per esempio, esisteva già in Mesopotamia molto prima di realizzarsi in Occidente (vedi Bernal, 1987; Springborg, 1992). Tuttavia, gli ideali politici ateniesi – l’uguaglianza tra i cittadini, la libertà, la giustizia e il rispetto della legge – sono stati considerati elementi fondanti del pensiero politico occidentale, ed è per questo motivo che Atene rappresenta un utile punto di partenza.

Nella città-stato ateniese, retta com’era da cittadini-governanti, non esistevano differenze tra stato e società. Nell’antica Atene, i cittadini erano contemporaneamente sottomessi all’autorità politica e soggetti creatori di leggi e norme pubbliche. Il popolo (*demos*) era impegnato nelle funzioni legislative e giudiziarie, poiché il concetto ateniese di cittadinanza preve-

deva che i cittadini prendessero parte a queste attività, partecipando *direttamente* agli affari dello “stato”¹. La democrazia ateniese esigeva che tutti aderissero al principio della virtù civica: dedizione alla città-stato repubblicana e subordinazione della vita privata agli affari pubblici e al bene comune. “Pubblico” e “privato” erano strettamente collegati. I cittadini potevano realizzarsi compiutamente e condurre una vita onorevole solo nella *polis* e per mezzo di essa. Ovviamente, il privilegio della cittadinanza era riservato a pochi; tra gli esclusi vi erano le donne e la cospicua popolazione di schiavi.

La città-stato ateniese – il cui tramonto coincise con l’affermazione di stati più forti, imperi e regimi militari – aveva alcune caratteristiche comuni con la Roma repubblicana. Ambedue erano società ristrette, in cui tutti o quasi si conoscevano, e in cui prevaleva una cultura orale; in ambedue vi erano elementi di partecipazione popolare agli affari di governo; e in ambedue il controllo burocratico centralizzato era scarso o nullo. Inoltre, ambedue cercavano di promuovere un profondo sentimento del dovere pubblico, una tradizione di virtù civica o di senso di responsabilità nei confronti della “repubblica” – e delle questioni più significative dell’ambito pubblico. E in entrambe le comunità, le esigenze dello stato godevano di una priorità assoluta nei confronti di quelle del singolo cittadino. Ma, se Atene era una repubblica democratica, gli studiosi contemporanei tendono ad affermare che Roma, in confronto, era un sistema essenzialmente oligarchico (Finley, 1983, p.84 e segg.). Tuttavia, fin dall’antichità, fu Roma ad esercitare l’influenza più forte nella diffusione degli ideali repubblicani.

Il republicanesimo classico conobbe il suo maggior revival durante il primo Rinascimento, soprattutto nelle città-stato italiane (vedi Rahe, 1994). Si cercò principalmente di chiarire il significato della nozione di “cittadinanza attiva in una repubblica”. I pensatori politici di quel periodo ebbero un atteggiamento critico nei confronti della formulazione ateniese di questo concetto; le loro opinioni risalivano infatti ad Aristotele, uno dei principali critici della democrazia greca, e alla secolare influenza della Roma repubblicana, e di conseguenza essi finirono per riformulare la tradizione repubblicana. Il concetto di *polis* rimase bensì centrale nella teoria politica delle città italiane, soprattutto a Firenze, ma esso non era più considerato un mezzo di autorealizzazione (vedi Pocock, 1975, pp. 64-80). Si

¹ In riferimento alla *polis* greca, alcuni studiosi preferiscono usare il termine “città-repubblica”, in quanto il concetto di stato fu elaborato solo agli inizi dell’età moderna. Per alcuni degli argomenti che corroborano questa scelta, vedi Held, 1987, cap. 2.

continuava a sottolineare l'importanza della virtù civica, ma se ne metteva in rilievo il carattere estremamente fragile, la facilità con cui cadeva preda della corruzione, se essa era ridotta a dipendere solamente dall'impegno politico di uno degli elementi principali: popolo, aristocrazia, monarchia. Si cominciò a richiedere una costituzione che potesse riflettere ed equilibrare gli interessi di tutte le maggiori fazioni politiche. Niccolò Machiavelli sostenne quindi che tutte le forme costituzionali semplici (monarchia, aristocrazia e democrazia) erano instabili, e soltanto un sistema di governo che combinasse alcuni elementi di ognuna di esse poteva promuovere il tipo di cultura politica da cui dipende la virtù civica (vedi Machiavelli, 1983, pp. 104-111). Secondo lui, il migliore esempio di questa forma di governo era Roma, il cui governo misto (formato da consoli, Senato e tribuni della plebe) era direttamente connesso al lungo periodo di grandezza della città.

Essenza della concezione repubblicana durante il Rinascimento era che la libertà di una comunità politica si basava sul fatto di non dover rispondere ad alcuna autorità, se non a quella della comunità stessa. L'autogoverno è la base della libertà, assieme al diritto dei cittadini di partecipare alla direzione degli affari pubblici, nel quadro di una struttura costituzionale che assegna ruoli distinti alle principali forze sociali². Secondo l'opinione di un commentatore, "la definitiva autorità sovrana spetta alla comunità nel suo insieme" e ai governanti spetta "uno status non più alto di quello di un funzionario eletto" (Skinner, 1989a, p. 105). Questi "governanti" devono assicurare l'effettiva applicazione delle leggi promulgate dalla comunità per il suo stesso bene; essi non sono infatti governanti in senso tradizionale, ma agenti o amministratori della giustizia.

Nel repubblicanesimo rinascimentale, come pure nel pensiero democratico greco, cittadino era colui che poteva "pronunciare una sentenza e ricoprire una carica" (Aristotele, 1981, p. 169). Cittadinanza significava partecipazione agli affari pubblici. Questa definizione è degna di nota poiché implica che i teorici seguaci di queste tradizioni avrebbero faticato ad individuare dei cittadini nelle democrazie moderne, tranne forse che nel caso di deputati o funzionari pubblici. Lo scarso spazio riservato dalla politica contemporanea alla partecipazione attiva dei cittadini sarebbe stato considerato assai poco democratico (vedi Finley, 1973b). Eppure, l'idea

² Il punto di vista repubblicano sottolinea, in sintesi, che la libertà dei cittadini consiste anzitutto nella possibilità di perseguire senza ostacoli i fini che essi stessi si scelgono. L'ideale politico più alto è la libertà civica di una repubblica indipendente ad autogovernata.

che gli uomini dovrebbero essere cittadini attivi di un'organizzazione politica – cittadini del proprio stato – e non solo deferenti sudditi di un sovrano, ebbe ben pochi sostenitori dagli albori della civiltà umana fino agli inizi del Rinascimento (vedi capitoli 2 e 3)³.

Risulta difficile spiegare in maniera convincente perché la tradizione occidentale abbia abbandonato l'idea del cittadino attivo, la cui stessa essenza si realizza nell'azione politica e attraverso di essa. È però abbastanza chiaro che l'antitesi dell'*homo politicus* è rappresentata dall'*homo credens* della religione cristiana: il cittadino, per cui è essenziale l'attiva capacità di giudizio, deve far posto al sincero credente (Pocock, 1975, p. 550). Sarebbe fuorviante affermare che l'ascesa del cristianesimo abbia bandito del tutto le considerazioni materiali dalla vita di sudditi e sovrani, ma è un fatto che il primato dell'autorità e della saggezza passò dai rappresentanti del potere terreno a quelli del potere divino. Durante il Medio Evo, l'integrazione dell'Europa cristiana, dalle coste orientali dell'Atlantico fino ai Balcani, venne a dipendere soprattutto da due poteri teocratici: la Chiesa cattolica romana e il Sacro Romano Impero. Non c'era alternativa teorica alla loro visione della natura del potere (Bull, 1977, p. 27; cfr. Black, A., 1992). Soltanto alla fine del sedicesimo secolo, quando divenne ormai chiaro che la religione era diventata un terribile fomite di discordia e che sarebbe stato necessario separare i poteri dello stato dal dovere dei sovrani di professare una fede particolare, il pensiero politico europeo, dall'Italia all'Inghilterra, cominciò ad occuparsi dei limiti e della natura dell'autorità politica, della legge, dei diritti e dell'obbedienza (Skinner, 1978, vol. 2, p. 352).

La democrazia rappresentativa liberale

Questa preoccupazione divenne il tratto distintivo della teoria liberale moderna, che cercò costantemente di giustificare il potere sovrano dello stato, e al tempo stesso di giustificare le limitazioni poste a quel potere. La

³ L'insistenza sugli aspetti di "autogoverno" nell'Italia del Rinascimento ebbe una significativa influenza in Inghilterra, in Francia ed in America nel corso dei secoli diciassettesimo e diciottesimo. Molti pensatori affrontarono il problema della struttura da conferire alla vita civica, e del sostegno da offrire alla vita pubblica. L'ideale della cittadinanza attiva fu gradualmente alterato e svuotato di significato, ma le sue tracce resisterono e continuarono ad esercitare un'influenza. È possibile far risalire filoni di repubblicanesimo "radicale" e "conservatore" fino agli inizi dell'età moderna (cfr. Wood, 1969; Pocock, 1975).

storia di questo tentativo è la storia delle discussioni tese ad equilibrare forza e ragione, potere e legge, diritti e doveri. Da una parte, gli stati devono disporre del monopolio del potere coercitivo per fornire una solida base sulla quale possano prosperare vita familiare, religione e commercio. Dall'altra, i teorici del liberalismo politico erano ben consci che, concedendo allo stato facoltà di regolazione e coercizione, accettavano la presenza di una forza che era in grado di privare i cittadini delle libertà politiche e sociali, e che spesso non esitava a farlo.

Il capitolo secondo tratta dei modi in cui questo dilemma fu affrontato dalle teorie politiche degli inizi dell'età moderna, e definisce l'estensione delle prime formulazioni del concetto di sovranità politica e dell'idea di stato moderno, insieme alle contrastanti concezioni di esso che emergono dalle opere di Bodin e Hobbes, Locke e Rousseau. Nonostante l'importanza di queste tesi per lo sviluppo della teoria dello stato moderno, un nuovo modello di democrazia – la democrazia rappresentativa liberale (o semplicemente rappresentativa) – fu coerentemente articolato solo in un'epoca successiva da coloro che divennero poi noti come liberal-democratici. Per costoro, la democrazia rappresentativa costituiva la fondamentale innovazione istituzionale che avrebbe permesso di risolvere il problema dell'equilibrio tra potere coercitivo e libertà. La gelosa considerazione che i liberali nutrivano per i concetti di ragione, governo legittimo e libertà di scelta trovava una base razionale nel postulato dell'eguaglianza politica di tutti gli esseri umani adulti. Questa eguaglianza avrebbe garantito un ambiente sociale sicuro in cui il popolo avrebbe liberamente perseguito le proprie attività e i propri interessi privati, ed anche uno stato che, sotto lo sguardo vigile di rappresentanti politici chiamati a rispondere al proprio elettorato, avrebbe garantito nel migliore dei modi il soddisfacimento dell'interesse pubblico o generale. Quindi, secondo i liberal-democratici, lo stato costituzionale democratico, collegato ad altri essenziali meccanismi istituzionali, tra cui il libero mercato, avrebbe raggiunto lo scopo di garantire insieme libertà ed autorità.

Due classiche formulazioni di questa nuova teoria si riscontrano nella filosofia di James Madison e nell'opera di una delle figure chiave del liberalismo inglese del diciannovesimo secolo: Jeremy Bentham. Nell'opinione di Madison, le "democrazie pure" (termine con il quale egli indicava società "composte da un ristretto numero di cittadini, i quali si riuniscono in assemblea e amministrano gli affari pubblici in prima persona") si sono sempre dimostrate intolleranti, inique ed instabili (Madison, 1966, no. 10, p. 20). Al contrario, in una forma di governo rappresentativa non si osservano gli eccessi della "democrazia pura" in quanto regolari elezioni

provocano di necessità un chiarimento dei temi della vita pubblica, e gli eletti, poco numerosi e capaci di padroneggiare le vicende politiche, saranno verosimilmente persone competenti, in grado di “riconoscere l'autentico interesse del loro paese”.

L'elemento centrale nell'argomentazione di Madison non è la legittima posizione del cittadino attivo nella vita della comunità politica, bensì il legittimo perseguimento dei propri interessi da parte dei singoli; il governo, da parte sua, deve essere un mezzo per il soddisfacimento di questi interessi. Per quanto lo stesso Madison abbia cercato di individuare un modo soddisfacente per conciliare gli interessi particolari con ciò che egli chiamava l'“estensione” degli stati moderni, la sua posizione segna un evidente mutamento di prospettiva, dagli ideali classici di virtù civica applicata alla vita pubblica alle preoccupazioni della mentalità liberale (1966, no. 10, pp. 21-22). Egli concepiva lo stato rappresentativo come il principale meccanismo destinato a coagulare gli interessi individuali e a proteggerne i diritti. In uno stato di questo tipo, secondo l'autore, sarebbe stata garantita la sicurezza delle persone e della proprietà, e la politica si sarebbe resa compatibile con le esigenze dei grandi stati nazionali, con i loro complessi modelli di relazioni commerciali e internazionali (vedi Krouse, 1983, pp. 58-78).

In armonia con questa opinione, Bentham sosteneva che “caratteristico obiettivo ed effetto” della democrazia rappresentativa “è quello di proteggere i propri membri dai soprusi e dalle ruberie perpetrati proprio dai funzionari che dovrebbero difendere la democrazia stessa” (Bentham 1843, p. 47). Ad un governo democratico si richiede di proteggere i cittadini dall'uso dispotico del potere politico, quale che ne sia il detentore: un monarca, l'aristocrazia o qualsiasi altro gruppo. Lo stato rappresentativo diviene quindi un arbitro, mentre gli individui perseguono i propri interessi, nell'ambito della società civile e secondo le regole della concorrenza e del libero scambio. La libertà di voto e la libertà di mercato sono ambedue essenziali, poiché presupposto fondamentale è che il bene collettivo può realizzarsi in quasi tutti i settori della vita civile solo se gli individui interagiscono in competizione reciproca, perseguendo il proprio utile con la minima interferenza possibile da parte dello stato. È interessante notare comunque per questa tesi esiste il rovescio della medaglia. Alla richiesta di uno “stato minimo”, di cui bisogna limitare severamente raggio d'azione e potere, si accompagna la volontà di favorire determinati tipi di intervento statale: per esempio la repressione delle velleità di ribellione, e la possibilità di riformare relazioni ed istituzioni sociali qualora la *laissez faire* non raggiungesse il suo scopo, e non si ottenesse la più grande felicità per il più

gran numero di persone – unico accettabile criterio, secondo Bentham, del bene pubblico.

Dall'antichità classica fino al diciassettesimo secolo, la democrazia, se pure veniva considerata, era normalmente associata al radunarsi dei cittadini in assemblea e in luoghi pubblici. Al contrario, all'inizio del diciannovesimo secolo essa ormai cominciava a significare il diritto dei cittadini di partecipare alla determinazione della volontà collettiva per mezzo di rappresentanti eletti (Bobbio, 1989, p. 144). La teoria della democrazia rappresentativa mutò drasticamente i termini di riferimento del pensiero democratico, eliminando il limite pratico imposto alla democrazia dall'impossibilità di funzionare se il numero dei cittadini era troppo elevato, limite che aveva costituito il cardine di molte critiche antidemocratiche. La democrazia rappresentativa poteva ora essere apprezzata come una forma di governo realizzabile ed efficace, potenzialmente stabile su grandi estensioni territoriali e temporali (vedi Dahl, 1989, pp. 28-30). Si poteva addirittura esaltarla, con le parole di James Mill, come "la grande scoperta dei tempi moderni" che offriva "la soluzione di tutti i problemi teorici e pratici" (cit. in Sabine, 1963, p. 695). Di conseguenza, teoria e pratica del governo popolare si scrollarono di dosso il tradizionale legame che le univa a città o piccoli stati e si avviarono a divenire l'ideologia legittimatrice dell'emergente mondo degli stati nazionali. Chi però doveva essere considerato membro legittimo, ossia "cittadino" o "individuo", e quale dovesse essere l'esatto ruolo di costui (o costei) nel nuovo ordine, rimaneva ancora cosa vaga o irrisolta. Persino nell'opera di John Stuart Mill rimanevano alcune ambiguità: l'idea che tutti i cittadini dovessero godere di un uguale peso politico nella comunità rimase estranea al suo effettivo pensiero, come a quello di gran parte dei suoi contemporanei (vedi Held, 1987, cap. 3).

In alcuni paesi, in realtà, un suffragio veramente universale fu raggiunto solo nel diciannovesimo e nel ventesimo secolo per merito delle lotte, estese e spesso represses con violenza, della classe operaia e del movimento femminista, in una complessa rete di alleanze con altri gruppi – in particolare, con settori della classe media (vedi Rüschemeyer, Stephens e Stephens, 1992). Le loro conquiste rimasero precarie in paesi come la Germania, l'Italia e la Spagna, e non si realizzarono mai per alcuni gruppi: è ad esempio il caso degli afroamericani negli Stati Uniti prima dello sviluppo del movimento dei diritti civili, negli anni Cinquanta e Sessanta del nostro secolo. Tuttavia, grazie a queste lotte si diffuse lentamente l'idea che i diritti civili dovessero valere senza distinzioni o discriminazioni per tutti gli individui adulti: molti argomenti dei liberal-democratici potevano essere usati contro le istituzioni esistenti, per svelare quanto mancasse

ancora alla piena realizzazione dei principi e delle aspirazioni ad una partecipazione politica uguale per tutti. Solo quando tutti gli uomini e le donne adulti raggiunsero la pienezza dei diritti civili, la democrazia liberale assunse la sua caratteristica forma attuale: un complesso di norme e di istituzioni che permettono la più ampia partecipazione della maggioranza dei cittadini alla scelta dei propri rappresentanti, ai quali solamente spetta la responsabilità di prendere le decisioni politiche, ossia le decisioni che riguardano l'intera comunità.

Di questo complesso fanno parte: un governo eletto; elezioni libere e regolari nelle quali il voto di tutti i cittadini abbia ugual peso; un sistema di suffragio aperto a tutti i cittadini, senza distinzione di razza, di religione, di condizione economica, di sesso e così via; libertà di coscienza, di informazione e di espressione su tutte le questioni pubbliche, intese nel senso più ampio possibile; il diritto per tutti gli adulti di opporsi all'azione del governo e di candidarsi alle cariche pubbliche; libertà di associazione, ossia il diritto di costituire associazioni indipendenti, tra cui movimenti di carattere sociale, gruppi di interesse e partiti politici (vedi Bobbio, 1987, p. 66; Dahl, 1989, pp. 221 e 233). Il consolidarsi della democrazia rappresentativa, intesa in questo senso, è un fenomeno del ventesimo secolo; si potrebbe addirittura dire un fenomeno del tardo ventesimo secolo. Solo negli ultimi decenni di questo secolo, infatti, la democrazia si è radicata in maniera (relativamente) salda in Occidente ed è stata largamente adottata, almeno in via di principio, come valido modello di governo nelle altre parti del mondo.

Il marxismo e la democrazia monopartitica

La lotta del liberalismo contro la tirannide, e quella dei democratici liberali per l'uguaglianza politica, rappresentarono un grande passo in avanti nella storia dell'emancipazione umana, come Karl Marx e Friedrich Engels furono pronti a riconoscere. Ma per loro, e più in generale per la tradizione marxista, i grandi ideali universali di "libertà, uguaglianza e giustizia" non possono realizzarsi semplicemente nella "libera" competizione elettorale all'interno del sistema politico, associata alla "libera" competizione per il profitto sul mercato. I fautori dello stato democratico e dell'economia di mercato presentano queste istituzioni come le uniche garanti dello sviluppo della libertà e della minimizzazione delle disuguaglianze. Tuttavia, secondo la critica marxista, l'economia capitalistica, a causa della sua dinamica interna, produce inevitabilmente una sistematica disugua-

gianza e massicce restrizioni della libertà reale. L'esistenza formale di alcune libertà conta assai poco, se il loro esercizio pratico è impossibile. Quindi, benché ogni passo verso l'uguaglianza politica formale costituisca un progresso, il suo potenziale di liberazione è gravemente ridotto dalle disuguaglianze di classe.

Nelle società classiste lo stato non può diventare il mezzo per il perseguimento del bene comune o del pubblico interesse. Lungi dallo svolgere il ruolo dell'emancipatore, del paladino, dell'arbitro o del giudice di fronte al disordine, gli organismi dello stato rappresentativo liberale sono coinvolti nei conflitti della società civile. I marxisti concepiscono lo stato come un'estensione della società civile, che garantisce l'ordine sociale per favorire interessi particolari. Essi sostengono che l'emancipazione politica è solo un passo sulla via dell'emancipazione umana; cioè, della completa democratizzazione della società e dello stato. A loro avviso, la società liberal-democratica, se giudicata in base alle sue stesse promesse, si rivela un fallimento.

Tra queste promesse c'è anzitutto la partecipazione politica (ovvero concorso collettivo, e generalizzato, anche se indiretto, alla formulazione delle decisioni valevoli per tutta la comunità); in secondo luogo, controllo dal basso e in terzo, libertà del dissenso (Bobbio, 1987, pp. 42-44). Ma la "democrazia liberale realizzata", secondo la recente espressione di un marxista, "non riesce a tener fede" a nessuna di queste promesse (Callinicos, 1991, pp. 108-109). Infatti essa si distingue per l'apatia politica dei suoi cittadini (un gran numero di aventi diritto non partecipa per esempio alle elezioni); per l'erosione e l'esautoramento delle istituzioni parlamentari da parte di centri di potere non elettivo (esemplificati dall'espansione dell'autorità burocratica e del ruolo dei funzionari); e da considerevoli limiti strutturali posti all'azione statale e, soprattutto, alla possibilità di una riforma graduale del capitalismo (la fuga dei capitali all'estero, per esempio, è una minaccia costante per i governi eletti che abbiano formulato energici programmi di riforme sociali).

Lo stesso Marx aveva previsto la sostituzione dello stato liberal-democratico con una "struttura di comuni": le comunità più piccole, che dovevano amministrare i propri affari, avrebbero eletto delegati ad unità amministrative più ampie (distretti, città); queste, a loro volta, avrebbero eletto candidati ad unità amministrative ancor più vaste come la delegazione nazionale (Marx, 1970a, pp. 67-70). Quest'organizzazione è nota come la struttura "piramidale" della "democrazia basata sulla delega": tutti i delegati sono revocabili, legati ad un mandato imperativo dei loro elettori, e organizzati in una "piramide" di comitati eletti direttamente. Uno stato postcapitalista, quindi, non avrebbe alcuna somiglianza con un regime

parlamentare-liberale. Tutti gli organismi statali apparterrebbero a un'unica catena di istituzioni direttamente responsabili. Solo quando tutto ciò si avvererà, potremo gradualmente tornare "a quella fiducia in noi stessi e a quella libertà che scomparvero dalla faccia della terra al tempo dei greci, e si dissolsero nell'infinità del cielo con l'avvento del cristianesimo", per ripetere le parole del giovane Marx (1844).

Secondo il punto di vista dei marxisti-leninisti, il sistema della democrazia basata sulla delega deve essere integrato, in linea di principio, da un sistema distinto ma parzialmente analogo nell'ambito del partito comunista. La transizione al socialismo e al comunismo richiede la guida "professionale" di una disciplinata organizzazione di quadri rivoluzionari (vedi, per esempio, Lenin, 1947). Solo un nucleo dirigente di questo tipo avrà la capacità di difendere la rivoluzione dalle forze controrivoluzionarie, di pianificare l'espansione delle forze produttive e di sovrintendere alla ricostruzione della società. Dal momento che tutte le principali differenze di interessi rimandano a interessi di classe, e che l'interesse (o la posizione) della classe operaia rappresenta, nella società, l'interesse più rilevante, il quale, durante e dopo la rivoluzione, deve essere affermato con forza e con chiarezza, la presenza di un partito rivoluzionario si rivela essenziale. Il partito è lo strumento che può costruire la struttura del socialismo e del comunismo. In pratica, il partito deve governare; e fu solo durante l'"era Gorbaciov", in Unione Sovietica (dal 1984 all'agosto 1991), che una struttura piramidale di consigli, o soviet, che andava dall'autorità centrale a quelli di villaggio e quartiere, ottenne, nel periodo postrivoluzionario, qualcosa di più di un ruolo simbolico o rituale.

La democrazia, lo stato e la società

Che valore hanno oggi questi modelli di democrazia? Il modello classico di democrazia partecipativa non può adattarsi facilmente ad altri luoghi e ad altre epoche (vedi Held, 1987, capp. 5 e 8). Esso emerse nel contesto delle città stato e in condizioni di "esclusività sociale", e questa circostanza fu elemento essenziale della sua fortuna. Nelle società industriali complesse, caratterizzate da un alto grado di differenziazione sociale, economica e politica, è difficile immaginare come una democrazia di questo tipo potrebbe prosperare su vasta scala senza drastici mutamenti (vedi Budge, 1993; e il capitolo 12 di questo volume).

La rilevanza di queste osservazioni è confermata dal destino toccato al concetto di democrazia che fu propugnato da Marx ed Engels e dai loro

discepoli. Anzitutto, la “struttura profonda” delle categorie marxiste – con la sua esaltazione della centralità della classe, del ruolo universale del proletariato, e con la sua concezione della politica basata massicciamente sulla produzione – ignora o sottovaluta gravemente i contributi portati alla politica da altre forme di strutture sociali o collettive, da altri organismi, identità, interessi o conoscenze. In secondo luogo, come ordinamento istituzionale destinato a permettere la mediazione, il negoziato e il compromesso tra fazioni, gruppi o movimenti in lotta, il modello marxista non regge bene ad un attento esame, specialmente nella variante marxista-leninista. Un sistema di istituzioni che promuova la discussione, il dibattito e la competizione tra opinioni divergenti – un sistema comprendente la formazione di movimenti, gruppi di pressione e/o partiti politici dotati di gruppi dirigenti autonomi che contribuiscano a perorarne la causa – sembra non solo inevitabile ma anche auspicabile. Inoltre, i mutamenti verificatisi nell’Europa centrale ed orientale dopo il 1989 sembrano confermare queste valutazioni in maniera evidente, poiché hanno messo in luce l’importanza dei diritti civili e politici, di un sistema di partiti in competizione tra loro, e della “ritirata dello stato”: ossia, la liberazione della società civile dal dominio dello stato.

Nei capitoli che seguono cercherò di dimostrare che per fornire una definizione adeguata del concetto di democrazia si deve riconoscere l’importanza di alcuni dei fondamentali principi liberali e liberal-democratici. Tra questi, la centralità, in linea di principio, di una struttura “impersonale” del potere pubblico, di una costituzione che tuteli e salvaguardi i diritti dei cittadini, e di una molteplicità di centri di potere situati all’interno e all’esterno dello stato, compresi alcuni fori istituzionali destinati a promuovere la libera discussione e la scelta tra opinioni e piattaforme politiche alternative (vedi capitoli 3 e 7 in particolare). Voglio però sottolineare che ribadire queste osservazioni non significa aderire ad uno dei modelli liberal-democratici esistenti. Nel concentrarsi sulle forme e sui limiti più opportuni del governo, infatti, i liberal-democratici hanno trascurato di esplorare e definire da una parte le condizioni che rendono possibile la partecipazione politica, e dall’altra l’insieme di istituzioni di governo capaci di regolare le forze che veramente incidono sulla vita quotidiana. I requisiti della partecipazione democratica, le forme di controllo democratico e il raggio d’azione del processo decisionale democratico non hanno mai trovato sufficiente attenzione nella tradizione liberal-democratica (vedi capitoli 7-9).

Di conseguenza, se si vuol fornire un quadro valido della democrazia, non basta indagarne i principi più equi e le procedure più corrette, per quanto anche questo sia importante. È anche necessario esaminare le con-

dizioni in cui vengono applicati tali principi e procedure; ossia, analizzare il carattere e la dinamica dei diversi tipi di potere, e il loro impatto sugli ordinamenti democratici. Questa analisi dovrà spiegare modi e ragioni per cui un particolare tipo di potere – il potere politico – si è cristallizzato ed è stato incorporato nello stato, e per cui la democrazia ha finito per essere associata proprio con questo particolare sito di potere. Rimane da spiegare come la democrazia si sia radicata nella forma di governo liberal-democratica fino a diventarne quasi un sinonimo, come pure vanno chiarite le conseguenze di tale evento per i processi decisionali collettivi e per il tipo di controllo che poteva esercitarsi dal basso. Come vedremo, si tratta di capire la natura dello stato moderno, la sua capacità di influire sugli affari economici e sociali in un dato territorio, e le implicazioni di tutto ciò per la forma e l'efficacia della democrazia. Tuttavia, la democrazia presenta un secondo aspetto che dev'essere a sua volta definito, se vogliamo comprenderne appieno il significato attuale. I problemi della democrazia si estendono oltre i confini degli stati.

1.2 DEMOCRAZIA, GLOBALIZZAZIONE E GOVERNO INTERNAZIONALE

Per tutto il corso del diciannovesimo e del ventesimo secolo, i teorici della democrazia hanno quasi sempre fornito un quadro “simmetrico” e “congruente” dei rapporti tra i responsabili delle decisioni politiche e i destinatari di quelle stesse decisioni. In effetti, simmetria e congruenza sono state date spesso per scontate in due nessi cruciali: in primo luogo, tra cittadini-elettori ed eletti chiamati a governare, poiché i primi, in teoria, hanno la possibilità di chiamare i secondi a rispondere del proprio operato; e in secondo luogo, tra la “produzione” (decisioni, scelte politiche e così via) dei governanti ed il loro elettorato – in ultima analisi, “il popolo” di un determinato territorio.

Perfino i critici contemporanei delle democrazie moderne hanno frequentemente condiviso questa premessa: adeguandosi alla convenzionale immagine della democrazia, hanno dipinto il problema del controllo politico come un problema essenzialmente nazionale. Secondo loro, i cittadini non riescono a influire con forza sufficiente sulle strutture rappresentative; nella discussione delle varie forme di democrazia diretta, o nell'interpretazione della permanente importanza del repubblicanesimo, essi sottolineano la necessità di rendere il processo politico più trasparente e comprensibile, più aperto e rispondente ai variegati bisogni e desideri del “popolo” (vedi Macpherson, 1977; Barber, 1984; Pateman, 1985).

Ma il problema, sia per i fautori che per i critici dei moderni sistemi democratici, è che la fitta rete di interrelazioni regionali e globali non permette più, come in passato, di risolvere in ambito nazionale le questioni chiave della teoria e della prassi democratiche. Persino l'attività di governo può sfuggire alle possibilità di controllo dello stato nazionale. Le comunità nazionali non sono affatto in grado di elaborare autonomamente decisioni e linee politiche, né i governi possono autonomamente effettuare le scelte che riguarderanno i loro cittadini (Offe, 1985, pp. 286 e segg.). Per fare alcuni esempi attuali: la decisione di aumentare i tassi di interesse, nel tentativo di arginare l'inflazione o l'instabilità dei tassi di cambio, viene spesso considerata una decisione "nazionale", ma può facilmente provocare conseguenze economiche in altri paesi. La decisione di permettere il taglio delle foreste pluviali può causare danni ecologici estesi molto al di là dei confini che limitano formalmente la responsabilità di un determinato gruppo di governanti. La decisione di costruire una centrale nucleare vicino alle proprie frontiere verrà presa, verosimilmente, senza consultare le popolazioni del paese (o dei paesi) vicini, nonostante i rischi e le conseguenze che potrebbero ricadere su di loro. Un governo che decida di effettuare dei risparmi sospendendo gli aiuti alimentari ad un altro paese potrebbe provocare l'improvviso aumento dei prezzi dei generi alimentari in quella nazione, contribuendo direttamente alla diffusione di una carestia nelle zone urbane e rurali più povere. Decisioni di questo tipo, come pure scelte politiche su temi che vanno dagli investimenti al traffico d'armi e all'AIDS vengono considerate tipiche questioni rientranti nella sfera giurisdizionale di uno stato nazionale sovrano. Tuttavia, in un mondo di interrelazioni regionali e globali, restano insolute fondamentali questioni concernenti la logica, la fattibilità e la responsabilità delle decisioni degli organismi decisionali a livello nazionale.

Inoltre, le decisioni adottate da organizzazioni quasi-regionali o quasi-sopranazionali come l'Unione Europea (UE), il Patto Atlantico (NATO) o il Fondo Monetario Internazionale (FMI) limitano il raggio d'azione di determinate "maggioranze" nazionali. L'idea di una comunità che si governa equamente in autonomia e così determina il proprio futuro – idea che sta alla radice del concetto stesso di una comunità politica democratica – è divenuta quindi assai problematica. Sembra quindi ingiustificato presumere, nell'ambito di una teoria democratica, che le relazioni politiche siano, o possano essere, "simmetriche" o "congruenti" (vedi capitoli 4-6).

Se riusciremo a dimostrare l'incongruenza di quest'ipotesi, ci troveremo di fronte a questioni centrali per il pensiero e la prassi della democrazia. L'idea che il *consenso* legittimi un governo, e più in generale un siste-

ma statale, è stata fondamentale per i liberal-democratici dell'ottocento e del novecento (Hanson, 1989, pp. 68-69). Costoro hanno sottolineato l'importanza della cabina elettorale, strumento con cui il singolo cittadino esprime le proprie preferenze politiche, ove i cittadini collettivamente conferiscono al governo il potere di promulgare leggi e regolare la vita economica e sociale. Il principio del "governo della maggioranza", ossia il principio che debbano prevalere le decisioni che raccolgono il maggior numero di voti, sta, del resto, alla base della pretesa di legittimità di qualsiasi decisione politica (cfr. Dahl, 1989, capp. 10 e 11). Ma la stessa idea di un consenso ottenuto per mezzo di elezioni, e in particolare che collegi elettorali pertinenti a decidere in base ad un accordo volontario siano esattamente le comunità stanziate su un determinato territorio o in uno stato, diviene problematica non appena si consideri il peso delle interrelazioni nazionali, regionali e globali, e si metta in dubbio la natura della cosiddetta "comunità pertinente a decidere". Chi sono coloro il cui consenso è necessario, e che devono prendere parte a decisioni riguardanti, per esempio, sull'AIDS, le piogge acide o l'uso di risorse non rinnovabili, o ancora sulla gestione di flussi economici transnazionali? Qual è il collegio elettorale pertinente a decidere? Quello nazionale, quello regionale o quello internazionale? Di fronte a chi i governanti devono giustificare le proprie scelte? A chi devono rispondere? Ancora, quali implicazioni hanno, per la possibilità di definire un'autorità legittima, le decisioni prese nell'ambito di alcune comunità politiche, aventi però conseguenze potenzialmente incalcolabili per vastissime masse, le quali potrebbero restare del tutto escluse dal processo decisionale democratico?

I confini territoriali costituiscono il criterio in base al quale gli individui sono inclusi o esclusi dalla partecipazione a decisioni che influenzano la loro vita (per quanto limitata possa essere tale partecipazione), ma i risultati di tali decisioni spesso esorbitano dai confini nazionali. Ci sono rilevanti implicazioni, non solo per le categorie di consenso e legittimazione, ma per tutti i principi fondamentali della democrazia: la natura del collegio elettorale, il significato del concetto di rappresentanza, la forma e l'estensione più adeguata della partecipazione politica, e la possibilità per lo stato nazionale democratico, di fronte agli inquietanti schemi di relazioni e restrizioni dell'ordine internazionale, di fungere da garante dei diritti, dei doveri e del benessere dei cittadini⁴. Naturalmente, queste

⁴ Sono state le decisioni della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, per esempio, a condurre a modifiche nella giurisprudenza britannica negli anni ottanta su questioni che andavano dalle discriminazioni sessuali alla parità di retribuzione.

osservazioni non sorprenderebbero affatto gli abitanti di quei paesi la cui indipendenza e la cui identità sono state gravemente compromesse dalle ambizioni egemoniche di imperi vecchi e nuovi, ma costituiscono viceversa un'autentica sorpresa per molti occidentali.

Si potrebbe obiettare che le interrelazioni globali non sono affatto una novità, e che la loro rilevanza per la teoria democratica, in linea di principio, era evidente da molto tempo. Sarebbe possibile sviluppare questo spunto sottolineando che una fitta rete di interrelazioni globali cominciò a delinarsi con la prima espansione dell'economia mondiale e con l'ascesa dello stato moderno (vedi Wallerstein, 1974a; Anderson, P., 1974a). Quattrocento anni fa è stato sinteticamente osservato che "il commercio e la guerra stavano già modellando ogni possibile aspetto della politica interna e del sistema internazionale" (Gourevitch, 1978, p. 908). La politica interna e quella internazionale si intrecciano per tutto lo svolgimento dell'era moderna: la politica interna va sempre interpretata tenendo conto della politica internazionale, ma la prima è spesso la causa della seconda. Che si rifletta sulla politica delle monarchie del sedicesimo o del diciassettesimo secolo (per esempio, la questione se il re di Francia dovesse essere cattolico o protestante), o che si cerchi di comprendere l'evoluzione delle rotte commerciali che fra il Cinquecento e il Seicento conducevano da oriente a occidente (e i cambiamenti che ne conseguirono per la struttura delle città, gli ambienti urbani e l'equilibrio sociale), sembra inevitabile esaminare gli schemi dell'interdipendenza e dell'interazione locali e internazionali (Gourevitch, 1978, pp. 908-911).

Tali considerazioni si riassumono chiaramente in un classico studio della diplomazia in Europa, *De la manière de négocier avec les souverains*, dato alle stampe da Callières nel 1716. Egli scriveva:

Per capire l'importanza della permanente attività della diplomazia, e la necessità di continui negoziati, dobbiamo pensare agli stati di cui si compone l'Europa come a entità unite da ogni forma di necessario commercio, in modo tale che essi si possano considerare membri di un'unica repubblica, e nessun mutamento degno di nota possa avvenire in alcuni di essi senza turbare la condizione o alterare l'ordine di tutti gli altri. L'errore del sovrano del più piccolo stato può divenire il pomo della discordia per le maggiori potenze, poiché non vi è stato così grande che non ritenga utile allacciare relazioni con gli stati più piccoli, e stringere amicizie con le differenti fazioni di cui persino lo stato più piccolo è composto (1963, p. 11).

La complessa interazioni tra forze ed agenti statali e non statali non è affatto cosa nuova: sarebbe fuorviante pensare che il pensiero politico oggi debba affrontare circostanze politiche del tutto nuove (Bull, 1977, pp. 278-280).

Tuttavia, anche se si può affermare che ci sono elementi di continuità nella formazione e nella struttura delle economie, delle società e degli stati moderni, tutt'altra cosa è sostenere che non vi siano aspetti di novità nella loro forma e nelle loro dinamiche. Vi è infatti una fondamentale differenza tra lo sviluppo di particolari rotte commerciali o determinate operazioni navali e militari, o persino il raggio d'azione degli imperi coloniali del diciannovesimo secolo, da un lato, e, dall'altro, un ordine internazionale che riunisce i seguenti fattori: una fitta rete di relazioni economiche regionali e globali che esorbitano dalla possibilità di controllo di qualsiasi singolo stato (persino degli stati dominanti); un'estesa ragnatela di rapporti transnazionali e di comunicazioni elettroniche in tempo reale su cui i singoli stati hanno un'influenza limitata; un vasto schieramento di strutture e organizzazioni internazionali che possono limitare il raggio d'azione degli stati più potenti; e lo sviluppo di un ordine militare globale, con l'allestimento di arsenali destinati alla guerra totale – caratteristica permanente del mondo contemporaneo –, che limitano gravemente la possibilità di azione politica dei governi e delle popolazioni. Rotte commerciali ed imperi potevano bensì collegare popolazioni tra loro remote in un rapporto di causa ed effetto, ma questi vincoli si stabilirono solo lentamente nel tempo e si mantennero con difficoltà (vedi Abu-Lughod, 1989). Essi infatti dipendevano in modo considerevole dalla comunicazione personale, o almeno dai movimenti effettivi di persone, merci e notizie, utilizzando sistemi di comunicazioni e trasporto che noi considereremmo molto lenti. Fino al 1830 circa, per esempio, una lettera spedita dall'Inghilterra impiegava dai cinque agli otto mesi per giungere in India, e uno scambio di lettere poteva richiedere anche due anni, se incappava nella stagione dei monsoni (vedi Thompson, 1995, cap. 5). All'opposto, gli sviluppi odierni dell'organizzazione internazionale collegano persone, comunità e società in maniera altamente complessa e, data la natura delle comunicazioni moderne, possono virtualmente annullare le barriere fraposte all'attività socioeconomica dalla distanza e dai confini territoriali.

I cambiamenti che premono sulle comunità democratiche vengono spesso indicati come componenti del processo di "globalizzazione". Il termine "globalizzazione" sarà chiarito in seguito nei dettagli (vedi capitoli 5 e 6), ma possiamo fin d'ora farne uso per indicare il progressivo estendersi ed approfondirsi delle relazioni e delle istituzioni sociali nel tempo e

nello spazio e le conseguenze di questa tendenza: da un lato, la crescente influenza sulla vita quotidiana di avvenimenti che si svolgono dall'altra parte del globo, dall'altro i riflessi a livello mondiale di decisioni e azioni prese da gruppi o comunità locali. Si può quindi intendere il termine globalizzazione come azione a distanza (vedi Giddens, 1990). Nel caso specifico, l'azione a distanza è prodotta proprio dall'estendersi e dall'approfondirsi di rapporti oltre i confini degli stati nazionali, processo che ha luogo con un'intensità sempre crescente.

Secondo questa interpretazione, la globalizzazione implica almeno due fenomeni distinti. Prima di tutto, il succedersi degli eventi politici, economici e sociali ha effetti mondiali. In secondo luogo, il livello di interazione e interrelazione nell'ambito di stati e società, e nei loro reciproci rapporti, si è intensificato (vedi McGrew, 1992a, pp. 1-28). Il moderno sistema globale si distingue proprio per l'estendersi delle relazioni sociali attraverso nuove dimensioni di attività – tecnologiche, organizzative, amministrative e giuridiche, tra le altre – e per la sistematica intensificazione di schemi di interrelazioni mediati da fenomeni quali le moderne reti di comunicazioni e la nuova tecnologia informatica. La politica contemporanea mostra tutte le sue incertezze e la sua imprecisione, in un mondo che è plasmato e permeato dal movimento di persone, merci e capitali, dal flusso di comunicazioni, dagli scambi culturali (Kegley e Wittkopf, 1989, p. 511).

L'era contemporanea è quindi caratterizzata da un evidente paradosso: dall'Africa all'Europa orientale, dall'Asia all'America Latina, un numero sempre crescente di nazioni e gruppi sostiene con vigore l'idea di "governo popolare"; e questo proprio nel momento in cui la validità stessa della democrazia, come forma nazionale di organizzazione politica, viene messa in dubbio. Mentre settori sempre più importanti dell'attività umana vengono organizzati su scala globale, il futuro della democrazia, e soprattutto dello stato nazionale democratico e indipendente, è irto di difficoltà. In tale contesto, si renderà necessario ripensare il significato e la collocazione della politica democratica e dei vari modelli di democrazia in competizione tra loro, in rapporto alla sovrapposizione di strutture e processi locali, nazionali, regionali⁵ e globali.

Se riusciremo a ripensare la democrazia, in rapporto alle nuove interrelazioni tra stati e società, avremo elaborato un nuovo programma per la teoria e la prassi della democrazia. È importante chiarire il significato del

⁵ Con il termine "regione" intendo qui un raggruppamento di stati nazionali, ubicati in una specifica area geografica, che godono di un alto grado di interazione (rispetto ai rapporti extraregionali), condividono una serie di problemi e possono

termine “nuovo” in questo contesto. Il programma non sarà nuovo in quanto senza precedenti; altri in passato hanno cercato di comprendere gli effetti dell’ordine internazionale vigente sulle caratteristiche della politica interna degli stati democratici; altri ancora hanno tentato di definire le implicazioni normative che i mutamenti apportati all’ordine internazionale hanno per il ruolo e la natura di un governo democratico. Né il programma sarà nuovo nel senso che i problemi tradizionali della teoria democratica verranno rimossi. Al contrario, si continuerà a indagare, per esempio, sul concetto di cittadinanza, sulla natura dei diritti e dei doveri individuali, e sull’estensione della partecipazione e della rappresentanza. La novità del programma starà nella possibilità di dimostrare che una teoria della democrazia (indipendentemente dal fatto che sia concepita in termini filosofici o empirici) richiede una teoria dei processi e delle strutture interdipendenti del sistema globale. Come si affermerà in seguito, una teoria della democrazia deve poter spiegare sia il significato mutevole del concetto di democrazia, nel quadro dell’ordine globale, che l’impatto dell’ordine globale sullo sviluppo di associazioni democratiche. Prassi e istituzioni democratiche dovranno armonizzarsi nella complessa arena della politica nazionale e internazionale, e si dovrà tracciare un’accurata mappa dell’interpenetrazione degli elementi nazionali e internazionali. La comprensione dei fenomeni politici, assieme all’elaborazione di una valida teoria politica della democrazia, dipendono dallo svolgimento di questo programma di lavoro.

In un’epoca in cui molti sono i fattori determinanti nella distribuzione del potere, e molti i centri di potere attivi dentro e al di là dei confini degli stati, è necessario ridefinire le basi della politica democratica e della teoria della democrazia. Vanno riesaminati il significato e la natura dei concetti di potere, autorità e responsabilità. È quello che cerco di fare nelle pagine seguenti, dove inoltre affermo che l’idea di un’autorità o di un potere politico legittimi devono essere separati dalla loro tradizionale ed esclusiva associazione con stati dai confini nazionali ben definiti; perché tale potere si affermi in maniera soddisfacente è necessaria una struttura politica internazionale informata a quello che definisco “diritto cosmopolitico democratico” o più semplicemente “diritto cosmopolitico” (vedi capp. 10 e 11).

cooperare per mezzo di organizzazioni circoscritte. Così in Europa è possibile identificare nell’Unione Europea i confini politici ed economici di una comunità regionale emergente di stati e società, mentre nel Sud-Est asiatico, l’ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico) segna i confini di un complesso regionale in via di sviluppo.

Per evitare equivoci, mi affretto ad aggiungere che ciò non significa abbandonare lo stato moderno in quanto tale – esso è destinato a sopravvivere in un prevedibile futuro – ma piuttosto inserirlo in un più vasto quadro di condizioni, rapporti e associazioni politiche. Concluderò affermando che la democrazia può scaturire solamente da un nucleo o da un raggruppamento di società e stati democratici. In altre parole, le democrazie nazionali hanno bisogno di una democrazia cosmopolita internazionale se vogliono sopravvivere e svilupparsi nel mondo contemporaneo. È forse un paradosso, ma la democrazia deve estendersi e radicarsi sia all'interno dei singoli stati che nei rapporti tra gli stati, se vuole mantenere in futuro la sua attuale importanza. Spero che i capitoli seguenti illustrino in maniera convincente forma e limiti di questo nuovo progetto democratico.

1.3 I LIMITI DELLA TEORIA POLITICA DEMOCRATICA E DELLA TEORIA DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

Il punto di partenza della seconda parte di questo volume – la formazione dello stato moderno – richiede alcuni chiarimenti. Concetti quali sovranità, libertà e democrazia rappresentativa, e il loro concretarsi in istituzioni, leggi e procedure, recano ancora il segno della loro primitiva formulazione, avvenuta nell'epoca in cui lo stato nazionale moderno era in via di formazione. Di conseguenza, se si vogliono comprendere natura e limiti della moderna comunità politica – ossia la sua “portata” all'interno dei confini territoriali e il suo “allungarsi” al di là di tali confini – è importante cogliere il significato di tale contesto storico. Tuttavia, il contesto della comunità politica moderna è mutato col tempo sotto molti punti di vista, mettendo in dubbio la validità e la duratura importanza di alcuni dei concetti fondamentali del moderno pensiero politico. La seconda parte affronta questi mutamenti, mentre la terza e la quarta parte ne dipanano le conseguenze sulla teoria e la prassi della politica contemporanea.

Sfortunatamente non abbiamo a disposizione gli strumenti concettuali per questo lavoro, né nella tradizione della teoria politica democratica, né in quella delle relazioni internazionali. Come abbiamo già affermato, è evidente che la teoria politica democratica del diciannovesimo e del ventesimo secolo ha generalmente considerato il mondo al di là dei confini dello stato come una variabile fissa, *ceteris paribus*⁶. Raramente si è messa in

⁶ Tra le lodevoli eccezioni, ricordiamo le opere di Laski, 1932, pp. 237 e segg; e Figgis, 1913, pp. 54-93. Vedi anche Hirst, 1989.

dubbio la “sovrànità” dello stato. Si partiva di solito dal presupposto che lo stato democratico rappresentativo controllasse pienamente il proprio destino, soggetto unicamente ai compromessi e ai limiti cui lo costringevano gruppi e forze operanti all’interno dei suoi confini territoriali, oppure organismi e rappresentanti di altri stati nazionali. La maggior parte degli studiosi dei cambiamenti politici e sociali, inoltre, sosteneva che si potevano rintracciare le origini delle trasformazioni sociali in processi interni alla società stessa (vedi Giddens, 1985; Mann, 1986; Dunn, 1990, pp. 123-141; cfr. Weber, 1923, 1972a; Hintze, 1975). Si presumeva altresì che i mutamenti avessero luogo mediante meccanismi, per così dire “incorporati” nelle stesse strutture di una determinata società, che ne guidavano lo sviluppo. Il mondo che stava al di là dello stato nazionale – per esempio, le dinamiche dell’economia mondiale, l’intensificazione dei vincoli transnazionali, il diritto e le istituzioni internazionali – riceveva scarsissima attenzione teorica.

È stimolante osservare che sono esistite concezioni dello stato ben diverse. Alcuni tra i primi teorici della “società internazionale” – come Grozio e Kant – cercarono di elaborare un concetto di stato nel contesto della “società degli stati” (vedi Bull, 1977, cap. 1; e il capitolo 10 di questo volume). Essi analizzarono le condizioni e i requisiti della coesistenza e della cooperazione tra gli stati, concentrandosi in particolare sulla natura e l’estensione dei rapporti regolati dalla legge. Questi pensatori fornirono uno stimolo fondamentale allo sviluppo del diritto e della teoria politica internazionali. Alcuni elementi della loro opera sono rimasti nel diritto e nella teoria politica internazionali, ma sono purtroppo scomparsi dalla teoria politica in quanto tale⁷. Date le carenze di quest’ultima, non sorprende che un teorico della politica il quale cerchi di comprendere la posizione della comunità democratica moderna nell’ordine globale debba ricorrere alle consolidate strutture della teoria delle relazioni internazionali.

Per buona parte di questo secolo lo studio delle relazioni internazionali è stato dominato dalla tradizione *realista* (vedi Smith, S., 1987; Holsti, 1988). Questa tradizione è stata spesso denominata “statalista” perché si è occupata quasi esclusivamente dei modi in cui il sistema globale degli stati condiziona l’azione dei singoli stati (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979). Da parte del pensiero *realista* la complessa interazione delle forze interne ed esterne è stata quasi completamente ignorata. Infatti, nel contesto di un sistema globale di stati, lo stato è concepito essenzialmente come un’entità

⁷ Per una discussione più approfondita di questa tesi, vedi Held e McGrew, 1993, pp. 277-282, di cui i cinque paragrafi seguenti sono un adattamento.

sovrana e monolitica, il cui obiettivo principale è quello di promuovere e difendere l'interesse nazionale. Nella sua versione più schematica, la tradizione realista vede nello stato un mezzo per garantire l'ordine nazionale e internazionale tramite l'esercizio del potere nazionale. Per alcuni aspetti, lo stato è dato quasi per scontato, come del resto i suoi obiettivi, e la differenziazione tra i suoi elementi costitutivi è assai ridotta o addirittura inesistente. Inoltre, le categorie "stato", "stato nazionale" e "nazione" vengono spesso usate in modo intercambiabile, mentre in realtà questi termini dovrebbero designare fenomeni ben distinti (vedi capitoli 2 e 3).

Tuttavia, il *realismo* non ha del tutto mancato di riconoscere l'importanza dei processi di globalizzazione (vedi, per esempio, Gilpin, 1981 e 1987). Sono state elaborate alcune complesse spiegazioni del profilarsi di sistemi internazionali e di cooperazione intergovernativa (vedi Keohane, 1984a; cfr. Mastanduno, Lake e Ikenberry, 1989, pp. 457-474). È sotteso a questo tentativo un forte senso del persistente primato dello stato liberal-democratico nella politica mondiale, che si intreccia a un esplicito rifiuto di quelle interpretazioni che vedono nell'intensificarsi del sistema di interrelazioni globale un presagio della "crisi dello stato nazionale moderno". Ma per quanto il "neorealismo" abbia ravvivato l'interesse intellettuale per "lo stato" tra gli studiosi di relazioni internazionali, questo non si è ancora concretato in un sistematico studio teorico. Soltanto le analisi neo-realiste più sofisticate hanno iniziato a studiare con sufficiente rigore il concetto di "stato". Anche in questo caso, però, lo stato viene concepito quasi solamente come un attore sovrano, razionale ed egoista che si muove sulla scena globale (Waltz, 1979; Keohane, 1986; Buzan, Jones e Little, 1993). Di conseguenza non ci sono molti motivi per credere che realismo e neorealismo possano fornire un'interpretazione convincente del viluppo che imprigiona gli stati nel più ampio ordine globale, degli effetti dell'ordine globale sugli stati stessi, e delle implicazioni politiche di tutto ciò per il moderno stato democratico.

Alcuni tentativi di situare seriamente lo stato moderno nel contesto delle interrelazioni globali sono stati effettuati nell'ambito di quella vasta letteratura che affonda le proprie radici filosofiche nella tradizione "liberal-idealista" delle relazioni internazionali (vedi Howard, 1981). Il filo conduttore che unisce questa particolare scuola di pensiero è l'ipotesi che le crescenti interrelazioni globali stiano trasformando la natura e il ruolo dello stato all'interno del sistema globale (vedi Morse, 1976; Rosenau, 1988 e 1990; Brown, 1988). Essenzialmente, questa letteratura "trasformazionalista" descrive lo stato moderno come un'entità invischiata in una vasta ragnatela di interdipendenza globale, fortemente permeata da forze e

reti transnazionali, e sempre meno capace di svolgere le proprie funzioni basilari senza ricorrere alla cooperazione internazionale. Un mondo di “interdipendenze complesse”, si sostiene, influisce fortemente sulla sovranità, sull'autonomia e sulla responsabilità dello stato. L'interdipendenza implica sensibilità e vulnerabilità alle vicende esterne, compromette l'indipendenza degli stati, ed erode fatalmente i limiti tra le sfere della politica interna ed estera (vedi Keohane e Nye, 1989). Inoltre, nello sviluppo delle istituzioni regionali e globali si scorge un'ulteriore prova della limitata capacità dello stato di risolvere autonomamente i problemi politici fondamentali che gli stanno di fronte.

In una certa misura queste osservazioni sono senz'altro valide, ma finora la letteratura trasformazionalista non è stata in grado di fornire un'interpretazione convincente dello stato moderno. In particolare, essa tende a esagerare l'erosione dei poteri statali di fronte alle pressioni globalizzanti, e manca di riconoscere il ruolo sempre importante dello stato moderno, inteso sia come idea che come complesso istituzionale, per la definizione della politica nazionale e internazionale. In tal modo si sottovaluta l'“autonomia” di cui lo stato gode nelle varie situazioni, e di conseguenza si rinuncia con troppa fretta all'uso di un elemento fondamentale per interpretare lo stato moderno in maniera sistematica e rigorosa.

Molti di quegli stessi sviluppi che hanno dato origine alla critica “trasformazionalista” del realismo hanno pure fornito rinnovati stimoli ad alcuni approcci radicali alle relazioni internazionali. La teoria dei sistemi mondiali (e i modelli neomarxisti che le sono connessi), si è impegnata a descrivere la globalizzazione del capitalismo (vedi Wallerstein, 1974a, 1979, 1983, 1990, 1991; Sunkel e Fuenzelida, 1979; Cox, 1987). Nociolo intellettuale di questi approcci è una concezione dello stato moderno che ne sottolinea la limitata autonomia di fronte alle imposizioni del capitale transnazionale o alle esigenze strutturali del sistema capitalistico globale. Gli stati sono quindi concepiti come entità politiche parzialmente autonome (Cox, 1987; Gill e Law, 1989). Ma mentre i tentativi neomarxisti di affrontare le ramificazioni della globalizzazione economica hanno condotto a concettualizzare in maniera più raffinata le relazioni tra lo stato e le forze economiche, è pur vero che alcuni nodi cruciali non sono stati ancora affrontati. In particolare, l'insistenza con cui si descrive la relativa autonomia dello stato dagli interessi economici nazionali e transnazionali scaturisce dalla consapevolezza che il sistema globale degli stati ha una logica interna e imperativi propri. Pur tuttavia, si tende a spiegare la formazione e lo sviluppo degli stati essenzialmente sulla base dell'espansione globale del capitalismo o della modernizzazione a guida

occidentale; in altre parole lo stato è concepito come un epifenomeno (vedi Skocpol, 1977; Zolberg, 1981; Tilly, 1990). Tale incapacità di indagare sistematicamente la dinamica indipendente del sistema degli stati e di valutarne il rapporto con l'attività dell'economia capitalistica mondiale costituisce una grave aporia di molte analisi neomarxiste.

La letteratura tradizionale della teoria politica della democrazia e le attuali strutture teoriche delle relazioni internazionali hanno limiti complementari, limiti che è necessario superare se si vuole acquisire una comprensione soddisfacente della natura e delle prospettive del potere politico democratico. In parole povere, non si può più dare un'interpretazione dello stato democratico moderno che trascuri di analizzare il sistema globale, e non si può più analizzare il sistema globale senza fornire un'interpretazione dello stato democratico. Si tratta quindi di trascendere gli schemi endogeni ed esogeni delle tradizioni teoriche che finora hanno informato l'analisi della moderna comunità politica e delle relazioni internazionali.

Quindi i prossimi capitoli della seconda parte hanno quattro obiettivi complessivi: prima di tutto, fornire un quadro del variegato e conflittuale contesto entro cui si è sviluppato lo stato moderno; in secondo luogo, spiegare perché lo stato nazionale liberal-democratico è divenuto il modello dominante dello stato moderno; in terzo luogo, esaminare lo sviluppo del sistema interstatale; e infine, valutare le minacce di declino e dissoluzione che incombe sia sullo stato moderno che sul sistema interstatale, a causa della globalizzazione di forze e strutture. Si tratta evidentemente di obiettivi ambiziosi; perseguendoli tutti con scrupolo, potremo far luce sui fondamentali processi di formazione dello stato moderno e sulle odierne controversie relative al suo futuro. Ma è necessario ritornare molto indietro nel tempo prima di affrontare i problemi della politica contemporanea.

