

Cosmopolitismo. Teoria e prassi della democrazia nell'età globale

Daniele Archibugi

In corso di pubblicazione in Carlo Altini, *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 375-394.

1. Un nuovo progetto nella teoria politica internazionale

Fino a pochi anni fa l'idea che la democrazia potesse espandersi oltre lo Stato-nazione era considerata un'assurdità. Se si prospettava questa possibilità, gli studiosi di scienze politiche avrebbero immediatamente osservato che la democrazia è una pratica politica che può vivere e prosperare solo all'interno dei confini di uno Stato. La possibilità di sviluppare una qualsiasi forma di democrazia post-nazionale o di modellare le organizzazioni internazionali secondo i valori della democrazia era rapidamente scartata come utopica e i suoi sostenitori trattati come incalliti sognatori¹.

Oggi vi sono meno certezze. Ovviamente non tutti sono convinti che l'idea di democrazia possa davvero essere rilevante al di là dei confini dello Stato, ma vi è quantomeno la possibilità di discuterne non solo nei circoli accademici, ma anche nell'ambito politico. I corsi universitari dedicati alla democrazia post-nazionale, transnazionale, globale o cosmopolitica sono aumentati e gli studi sul tema sono cresciuti in modo esponenziale². E' incoraggiante osservare che molti e importanti contributi al dibattito siano giunti da giovani studiosi, e ciò potrebbe suggerire che lo stato dell'arte, almeno nell'accademia, possa cambiare nel corso di una generazione. Tuttavia la ricognizione culturale e il dibattito accademico non sono il fine unico del discorso sulla democrazia cosmopolitica. Le ambizioni di tale discorso sono molto maggiori: alimentare una trasformazione democratica nella politica globale.

¹ Tra i critici della democrazia post-nazionale, si vedano R. Dahl, *Can International Organization be Democratic? A Skeptical View*, in I. Shapiro e C. Hacker-Cordón (a cura di), *Democracy's Edges*, New York, Cambridge University Press, 1999; R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2001.

² Il progetto della democrazia cosmopolitica è stato esposto in D. Archibugi e D. Held (a cura di), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press, 1995; D. Held, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, trad. it., Trieste, Asterios, 1999; D. Archibugi, D. Held e M. Koehler (a cura di), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998. Ho riaffermato l'idea di una democrazia cosmopolitica, prendendo in considerazione anche il più recente dibattito, in D. Archibugi, *Cittadini del mondo. Verso una democrazia cosmopolitica*, Milano, Il Saggiatore, 2009.

Un esempio evidente della rilevanza del discorso sulla democrazia post-nazionale è l'Unione Europea. In fondo, ben ventisette paesi, dotati di antiche tradizioni culturali e che hanno nel corso dei secoli sperimentato diverse forme politiche democratiche, stanno tentando di conseguire una Unione di Stati che sia conforme alle norme e ai valori della democrazia. Ma l'Unione Europea non è certamente l'unico tentativo di esplorare la possibilità di una coabitazione democratica tra stati. I principi della democrazia sono rilevanti anche per la riforma delle Nazioni Unite, per molte organizzazioni internazionali e per la nuova generazione di organizzazioni regionali. Al di fuori degli spesso aridi ambienti diplomatici, ci sono sempre più chiare richieste di una *global governance* democratica. Le organizzazioni non governative, i sindacati, i partiti politici e l'opinione pubblica stanno sempre più richiedendo che specifiche questioni globali – tra le quali i diritti umani, le migrazioni, il commercio, la finanza e l'ambiente – siano affrontate attraverso dispositivi democratici³.

Coloro che richiedono che alcune norme e valori della democrazia siano applicati anche a livello globale non necessariamente desiderano un impoverimento delle funzioni dello Stato. Vi è piena consapevolezza del fatto che gli Stati continueranno a essere gli attori politici più potenti e rilevanti, non solo nelle materie specifiche della politica interna, ma anche per quanto riguarda le politiche globali. Eppure, è sempre più evidente che gli stati non possono più essere l'unica legittima autorità nella politica mondiale. Nonostante i tentativi di trasferire alcune funzioni e poteri dello Stato alle organizzazioni internazionali siano stati finora poco efficaci, anche il più scettico tra i commentatori ormai riconosce che l'epoca degli Stati come esclusivi depositari della legittimità è finita⁴. Oggi il processo decisionale sulle questioni internazionali è attentamente gestito anche da istituzioni non statali secondo valori diversi da quelli della politica di potenza; valori come la legittimità, la responsabilità, la trasparenza, la partecipazione e l'inclusione, elementi chiave della teoria democratica tradizionale, sono oggi ritenuti rilevanti anche nelle relazioni internazionali. Diverse organizzazioni governative e non governative – quali le Nazioni Unite e Amnesty International, l'Organizzazione Mondiale per il Commercio e il Rotary Club, il Parlamento Europeo e il World Social Forum – contribuiscono dunque alla *global governance* e valutano il comportamento dello Stato⁵.

³ Si veda il monitoraggio delle organizzazioni internazionali compiuto dall'International Democracy Watch del Centro studi sul federalismo, sito web <http://www.internationaldemocracywatch.org/>.

⁴ Cfr. J. Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1999.

⁵ Per una analisi della domanda e dell'offerta di *global governance*, cfr. M. Koenig-Archibugi, *Mapping Global Governance*, in D. Held e T. McGrew (a cura di), *Governing Globalisation*, Cambridge, Polity Press, 2002; Per un elenco delle riforme democratiche possibili nelle varie organizzazioni internazionali, cfr. H. Patomaki e T. Teivainen, *A Possible World. Democratic Transformation of Global Institutions*, London, Zed Books, 2004.

Deve comunque essere chiaro che ogni forma di democrazia a livello post-nazionale non dovrebbe essere semplicemente una replica delle forme di democrazia conosciute a livello nazionale. Prima di tutto, perché la scala di riferimento è differente. In secondo luogo, perché le questioni in gioco a livello post-nazionale richiedono forme innovative di *governance*: sviluppare pratiche democratiche in una nuova dimensione globale comporta prima di tutto uno sforzo di immaginazione. La democrazia sarà in grado di sottoporsi con successo a una trasformazione di tale portata? Non è la prima volta che la pratica della democrazia è costretta a trasformarsi ed evolvere per essere in grado di continuare ad ispirare la gestione della vita politica. Per molti secoli, *democrazia* è stato un termine destinato a descrivere le decisioni prese dal popolo riunito in assemblea in un unico luogo, un meccanismo che oggi identifichiamo come democrazia *diretta*. Ma, alla fine del XVIII secolo, la Rivoluzione francese e, soprattutto, quella americana hanno cercato di adattare la democrazia a comunità geograficamente più ampie e politicamente più complesse reinventandola come democrazia *rappresentativa*. È indicativo, a questo proposito, che nel linguaggio politico dell'epoca fosse incerto quale termine dovesse essere usato per definire la moderna e "rappresentativa" e per distinguerla dalla democrazia antica e "diretta". Gli autori del *Federalist*, per esempio, non utilizzano il termine democrazia per descrivere il sistema politico che perorano e sottolineano che «in democrazia il popolo si raduna e governa direttamente, mentre in regime repubblicano esso si riunisce e amministra il potere attraverso i propri rappresentanti e delegati»⁶. Nel lungo periodo, però, la parola *democrazia* è risultata vincente anche perché, malgrado le differenze, i valori chiave della non violenza nella vita pubblica, dell'eguaglianza politica tra i cittadini e del controllo popolare su coloro che prendono le decisioni e sul processo decisionale sono allo stesso modo punto di riferimento sia della democrazia degli antichi che di quella dei moderni. Una trasformazione simile a quella che ha caratterizzato la differenza tra antico e moderno sarebbe oggi necessaria per adattare ed espandere la democrazia nella nuova era globale. Ma com'è possibile una tale trasformazione?

In teoria le circostanze attuali potrebbero offrire condizioni inaspettate per la realizzazione di un tentativo così ambizioso. Prima di tutto, perché i processi di globalizzazione economica, sociale e culturale hanno prodotto interazioni più forti tra gli Stati, rendendo più semplice esibire e assimilare le buone pratiche di governo. In secondo luogo, perché si sono sempre più affermate relazioni trans-nazionali, che vedono connessi

⁶ A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *Il federalista*, trad. it., Bologna, il Mulino, 1997, p. 215.

soggetti privati all'interno di ciascun stato. In terzo luogo perché la democrazia è di gran lunga il sistema politico vincente: dalla caduta del muro di Berlino i regimi democratici si sono diffusi verso Est e verso Sud, tanto che, per la prima volta nella storia, i governi eletti amministrano la maggioranza della popolazione mondiale e, sebbene non tutti questi regimi siano egualmente rispettosi dei fondamentali diritti umani, vi è una spinta significativa per ottenere amministrazioni che siano rappresentative, responsabili e legittime. La democrazia è oggi diventata l'unica fonte di legittimazione dell'autorità e del potere. Non si tratta semplicemente del fatto che i paesi democratici sono finalmente diventati più numerosi delle autocrazie: le democrazie consolidate sono anche gli Stati più potenti e influenti nel mondo, tanto che è finita l'epoca in cui le democrazie dovevano combattere per la propria sopravvivenza, come accadde negli anni Trenta e negli anni Cinquanta del XX secolo. Dopo la caduta del muro di Berlino non vi sono più avversari credibili della democrazia come forma legittima di governo.

Il fatto che il numero degli Stati democratici sia sostanzialmente aumentato negli ultimi vent'anni dovrebbe essere una buona notizia anche per la democrazia a livello *globale*. Ma se prendiamo in considerazione regimi internazionali specifici, non è facile identificare le aree nelle quali condizioni in linea di principio favorevoli si sono effettivamente trasformate in risultati sostanziali. La guerra ha continuato a essere la via utilizzata per risolvere le controversie internazionali; le questioni ambientali continuano a essere ignorate o affrontate egoisticamente; le disuguaglianze socio-economiche nel mondo sono aumentate mentre gli aiuti ufficiali allo sviluppo sono diminuiti. Lo stesso panorama scoraggiante emerge se volgiamo lo sguardo alle istituzioni della *governance* globale. La riforma delle Nazioni Unite ha continuato a essere dibattuta ma non è stata realizzata, mentre il progetto di trasformare il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, così urgentemente sollecitato dopo la crisi finanziaria del 2008, sta scomparendo nel nulla. I più importanti strumenti di coordinamento della *governance* mondiale continuano a essere gli incontri del G8 e del G20, i quali non avendo statuto ufficiale ed essendo privi di trasparenza, rendono tali riunioni ancora meno democratiche di quelle in sede alle Nazioni Unite. È altresì vero che, oltre dieci anni fa, è stata creata una nuova istituzione internazionale, la Corte Penale Internazionale, e che il numero degli Stati che hanno aderito al suo Statuto ha superato le più ottimistiche previsioni. Un altro fattore positivo consiste nella nascita di una nuova generazione di organizzazioni regionali, aumentate sia in numero che per funzioni. Nonostante ciò, questi sviluppi

incoraggianti sono soltanto parzialmente soddisfacenti se confrontati con le speranze e le opportunità generate dalla fine della Guerra fredda.

Se ci volgiamo alla politica estera degli Stati democratici, vi sono ancora meno ragioni per essere soddisfatti. Gli Stati democratici hanno continuato a essere aggressivi, egoisti e disposti a difendere i propri interessi vitali con ogni mezzo disponibile: prima e dopo la Guerra fredda, sembra essere confermata il dettato degli studiosi “realisti” delle relazioni internazionali, secondo cui non vi è differenza tra la politica estera degli Stati democratici e di quelli autocratici. Altri studiosi nel campo delle relazioni internazionali hanno concentrato la loro attenzione sull’ipotesi secondo cui gli Stati democratici hanno una bassa propensione a combattere l’uno contro l’altro: ciò proverebbe che, almeno nella propensione a farsi vicendevolmente la guerra, le democrazie si distinguono in qualche modo dalle autocrazie⁷. Ma, anche dando per buona tale ipotesi, ciò non implica necessariamente che gli Stati democratici siano preparati a trattare le preferenze e i bisogni degli individui di altre comunità politiche alla stregua di come trattano quelle dei propri cittadini. Inoltre vi è il pericolo che un paese democratico possa sentirsi autorizzato a usare mezzi coercitivi per espandere la propria forma di governo in altri paesi⁸. Tale strategia di politica estera, che ha sciaguratamente ispirato la presidenza di George W. Bush conducendo alle tragiche invasioni dell’Afghanistan e dell’Iraq, ha ovviamente frainteso uno degli aspetti che costituiscono il cuore della democrazia: si tratta di un regime politico che si sviluppa dal basso verso l’alto, e non può essere imposto dall’alto verso il basso.

Malgrado le opportunità mancate degli ultimi anni, i sostenitori della democrazia cosmopolitica denunciano il fatto che, nelle questioni internazionali, gli Stati democratici non solo hanno fatto molto meno di quanto avrebbero potuto fare, ma si sono anche accontentati di vivere in una condizione schizofrenica nella quale hanno ritenuto buoni alcuni principi al proprio interno per poi ignorarli all’estero. C’è, tuttavia, da chiedersi se questa schizofrenia possa durare ancora a lungo. In un pianeta globalizzato la democrazia interna è continuamente messa sotto pressione da fenomeni e decisioni che sono prese altrove⁹: se non sarà considerato il problema di quali sono i valori democratici da applicare nelle relazioni con altri popoli, gli Stati liberali si troveranno a fronteggiare una crisi di legittimità anche al proprio interno. I

⁷ Cfr. M. Doyle, ‘Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs’, in *Philosophy and Public Affairs*, 12(3 & 4), 205-235 & 323-354 (1983), e B. Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁸ Cfr. N. Urbinati, *I confini della democrazia*, Roma, Donzelli, 2007; D. Archibugi, *Cittadini del mondo*, cit., cap. 7.

⁹ Cfr. D. Held, *Democrazia e ordine globale*, cit.

governi troveranno quindi sempre più difficile chiedere ai propri cittadini di rispettare le regole e di partecipare al processo politico se essi stessi non seguiranno un comportamento simile sulla scena internazionale.

2. Livelli di *governance* democratica

La riflessione e la discussione in favore della democrazia globale hanno importanti implicazioni anche per altre forme di *governance* democratica. In effetti, intendiamo la democrazia cosmopolitica non solo come il suggerimento di introdurre un nuovo livello di *governance* globale, ma anche come un tentativo di modificare le forme di partecipazione politica a tutti i livelli amministrativi. Le interazioni tra parti remote del mondo stanno infatti già trasformando la pratica democratica a tutti i livelli e ciò richiede di ripensare anche le forme in cui la democrazia è organizzata a livello locale, nazionale e regionale.

2.1. La dimensione locale

I *network* locali non agiscono a livello esclusivamente locale. Essi possono avere una portata transnazionale o addirittura globale. Sebbene gli Stati devolvano raramente le proprie competenze su questioni specifiche a istituzioni locali tra loro connesse in rete, gli attori coinvolti sono spesso costretti a estendere le proprie attività ben oltre la giurisdizione loro assegnata. Ne risulta che stanno nascendo sempre più numerose organizzazioni – governative e non governative – con lo scopo di connettere comunità e istituti locali non necessariamente dello stesso Stato.

2.2. La dimensione statale

Gli Stati democratici hanno la possibilità di essere tanto un laboratorio quanto un agente del cosmopolitismo. Per esempio, gli Stati sono oggi chiamati a garantire i diritti di cittadinanza a gruppi di individui – quali i rifugiati e gli immigrati – cui tradizionalmente sono stati negati. In questo modo gli Stati si trovano a dover affrontare il dilemma su chi riconoscere come cittadino: coloro che sono nati in una specifica comunità democratica? Coloro che vi vivono e vi pagano le tasse? O coloro che semplicemente desiderano essere cittadini di questa comunità? Ogni Stato potrebbe già essere un campione di cosmopolitismo garantendo alcuni diritti anche a individui provenienti da comunità differenti. Un test di

aderenza ai principi del cosmopolitismo è oggi il modo in cui ciascuna comunità tratta gli immigrati: solo alcuni Stati hanno volontà politica e sono attrezzati per accoglierli e per garantirli con specifici diritti, o persino per concedere loro la cittadinanza¹⁰.

2.3. *La dimensione interstatale*

L'esistenza di organizzazioni intergovernative – per esempio, le Nazioni Unite o l'Unione Europea – è un indicatore della volontà degli Stati di estendere a livello interstatale determinati principi democratici: eguaglianza formale tra Stati membri, responsabilità pubblica e dominio della legge. Tuttavia, come sottolineato da Dahl¹¹, non basta la volontà degli stati di formare una organizzazione internazionale affinché esse siano pienamente democratiche. Le organizzazioni intergovernative sono istituzioni democratiche? In molti altri aspetti, ad esempio l'assenza di rappresentanti eletti, di autentico dibattito che coinvolga tutte le persone coinvolte e di partiti transnazionali, le organizzazioni intergovernative sono assai diverse dagli stati democratici. Ma occorre chiedersi se esse potranno diventare democratiche o, almeno, più democratiche. La maggior parte delle organizzazioni intergovernative sono fondate sull'eguaglianza formale degli Stati membri; ciò, a sua volta, garantisce a ogni Stato un voto singolo, e questo voto non riflette né il volume della sua popolazione, né il suo potere politico o militare, né il grado relativo di coinvolgimento nelle varie materie. Nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite una coalizione di piccoli stati, che complessivamente aggregano non più del 10 per cento della popolazione mondiale, potrebbe disporre della maggioranza dei voti. Se ci sono buone ragioni per dubitare che sia democratica una decisione presa da una maggioranza di stati che rappresentano meno del 10 per cento della popolazione mondiale, sarebbe ugualmente insoddisfacente una decisione presa con il voto favorevole di soli sei stati, (Cina, India, Stati Uniti, Indonesia, Brasile e Russia), anche se questi accentrano più della metà della popolazione mondiale. Basta forse solo questo esempio per indicare come uno dei valori cardine della democrazia, quello della formazione di maggioranze e di minoranze, non può essere trasposto dal livello statale a quello mondiale senza alcuno sforzo di immaginazione istituzionale.

2.4. *La dimensione regionale*

¹⁰ Cfr. S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, trad. it., Bologna, il Mulino, 2008.

¹¹ Cfr. R. Dahl, *Can International Organizations be Democratic?*, cit.

In molti casi la *governance* potrebbe essere condotta in modo più appropriato a livello regionale. L'esperimento storico più rilevante è l'Europa dove, lentamente ma in continua progressione, si è sviluppato un sistema politico che non è solo in grado di rafforzare se stesso, ma anche di incrementare il livello di democrazia nei suoi Stati membri. L'Unione Europea si distingue da tutte le altre organizzazioni regionali per la presenza di un parlamento eletto attraverso il suffragio universale e per il continuo processo di allargamento, dai primi sei agli attuali ventisette Stati membri. Nonostante ciò, anche all'interno di questa Unione di Stati democratici è difficile sopperire ai *deficit* di democrazia ancora presenti. Il *demos* può avere punti di vista molto differenti da quelli delle *élites* che hanno condotto così lontano l'integrazione politica europea. I recenti *referendum* in Francia, Olanda e Irlanda hanno amaramente dimostrato che il *demos* non è necessariamente favorevole all'integrazione quanto lo sono le *élites*. Tuttavia, nemmeno questi *referendum* hanno interrotto l'integrazione in Europa, giacché sono continuate ad aumentare le funzioni dell'UE. Un processo analogo si sta verificando in altri continenti, con particolare riferimento all'integrazione commerciale. Resta da verificare se, quando e come tali accordi regionali evolveranno in termini politici attraverso la creazione di istituzioni anche politicamente responsabili e rappresentative.

2.5. La dimensione globale

Durante l'ultima decade soggetti non statali hanno fatto sentire la propria voce in diversi *summit* delle Nazioni Unite, così come in diverse agenzie, tra le quali il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio. Ciò ha dato risalto alle crescenti richieste secondo cui le organizzazioni internazionali debbano diventare maggiormente rappresentative e responsabili nei confronti dell'opinione pubblica globale. Le organizzazioni non governative non hanno per ora potere decisionale e il loro ruolo è stato da una parte di sostegno e di supporto alla *governance globale*, e dall'altra parte di denuncia e di protesta nei confronti delle azioni dei singoli stati. Ma un livello di *governance* che superi la sfera d'azione dello Stato sta nondimeno progressivamente emergendo. Le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali, malgrado il loro carattere intergovernativo, hanno cominciato ad aprire le proprie porte ad attori non governativi: se queste porte continueranno a rimanere aperte alla nascente società civile globale, si sarebbe avviata una prima e parziale forma di rendicontabilità nella *governance*, che potrebbe essere uno dei primi semi per giungere a forme più evolute di gestione democratica delle questioni globali.

2.6. *Le relazioni tra i livelli di governance*

Poiché stanno aumentando sia i livelli che le istituzioni della *governance*, sorge spontanea una domanda: come possono le varie competenze essere condivise tra questi differenti istituti? L'esistenza di istituzioni dotate di competenze che si sovrappongono può generare nuovi conflitti? Il concetto chiave è qui *sovranità*, il fondamento del sistema legale internazionale. Come già suggerito da Hans Kelsen, il concetto di sovranità dovrebbe essere rimosso come categoria di legittimazione del potere. L'assunzione che un soggetto politico o istituzionale possa essere ritenuto "sovrano", e quindi esente da controlli e contrappesi, è incompatibile con l'essenza stessa della democrazia¹². Ogni attore politico, sia esso un tiranno o il popolo sovrano, deve venire a confronto istituzionale con altri attori, qualora si dimostri che ci sono sovrapposizioni nelle aree di giurisdizione. La sovranità dovrebbe dunque evolversi in costituzionalismo: ciò significherebbe che i conflitti di competenza che sorgono a causa dei differenti livelli di *governance* dovrebbero essere risolti nell'ambito di nuovi istituti giuridici creati nell'ambito di un costituzionalismo globale.

3. **Le vie verso una democrazia cosmopolitica**

Ma come passare da un ordine mondiale dominato dagli Stati democratici a un ordine mondiale democratico? Abbiamo a che fare con un compito storico, che se si evolverà, la farà tramite una miriade di diversi cambiamenti più o meno gradualmente. Sono già in corso numerose azioni che contribuiscono allo sviluppo di una democrazia globale. In questo paragrafo sono indicate alcune delle azioni oggi dibattute.

3.1. *Per una politica estera democratica*

Prima di tutto devono essere riviste le priorità della politica estera dei singoli Stati. Gli Stati democratici dovrebbero dare priorità all'obiettivo di diventare buoni condomini della comunità internazionale, anche a costo di sacrificare i propri interessi nazionali di breve periodo. Quando il presidente degli Stati Uniti Barack Obama ha affermato che, in materia di politica estera, il suo paese ha bisogno di premere il pulsante *reset* (The White House, 3 marzo 2009), ha usato una metafora che potrebbe avere un senso molto più ampio per

¹² Cfr. H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1989. Si veda anche Luigi Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, Anabasi, 1995.

ripensare il comportamento esterno di molte democrazie occidentali. Per esempio, le democrazie consolidate dovrebbero sostenere i governi e i partiti politici di paesi esteri con l'intento di alimentare la democrazia, anche quando ciò può configgere con i rispettivi interessi nazionali. L'elezione di Barack Obama ha generato grandi aspettative per un radicale cambiamento nella politica estera degli Stati Uniti e per una maggiore coesione tra le democrazie consolidate. Ma ciò non significa necessariamente che i paesi democratici dovrebbero creare nuove istituzioni internazionali con lo scopo di escludere i governi dispotici, come suggerito nella proposta di istituire una Lega delle Democrazie. Una tale Lega costituirebbe un istituto intergovernativo che non contemplerebbe la partecipazione dei cittadini. Al contrario, sarebbe maggiormente in linea con lo spirito della democrazia creare istituzioni che rappresentino direttamente i cittadini del mondo, piuttosto che i loro governi.

3.2. Il contributo alle organizzazioni internazionali

Per aumentare il livello di democrazia della vita politica mondiale, è necessario ridefinire i compiti, le funzioni e la struttura delle organizzazioni internazionali. Già oggi, le organizzazioni intergovernative non possono più essere considerate solo come agenti esclusivi dei governi nazionali giacché si avvalgono, direttamente o indirettamente, formalmente o informalmente, di una rete di collaborazioni che vanno ben oltre i rappresentanti statali. Tuttavia, i principi e le procedure democratiche applicate nelle organizzazioni intergovernative sono veramente limitate. Inoltre, una parte rilevante del mandato delle Nazioni Unite, basti pensare al regime dei diritti umani, non è mai stato preso seriamente in considerazione da molti stati membri. Né hanno avuto miglior sorte le proposte di riforma democratica delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni intergovernative. La parte centrale di queste proposte ha l'obiettivo di aumentare il ruolo e le funzioni delle organizzazioni intergovernative, incrementando anche il livello di partecipazione e estendendo il controllo democratico su di esse¹³. Queste proposte di riforma rappresentano passi nella direzione della democrazia globale e potrebbero sostanzialmente potenziare il ruolo politico indipendente delle organizzazioni intergovernative, facendo di esse qualcosa di più che un semplice strumento dei governi nazionali. Sorprendentemente, gli avversari di queste proposte non sono soltanto gli Stati autocratici ma anche quelli democratici, primi fra tutti gli Stati Uniti.

¹³ Cfr. H. Patomaki e T. Teivainen, *A Possible World. Democratic Transformation of Global Institutions*, London, Zed Books, 2004; R. Marchetti, *Democrazia globale. Principi, istituzioni e lotte per la nuova inclusione politica*, Milano, Vita e pensiero, 2010.

3.3. *Per un dominio del diritto a scala globale*

Una terza linea di azione fa riferimento al rafforzamento del sistema legale internazionale. Il dominio del diritto è una componente essenziale di ogni sistema democratico. Istituire un dominio del diritto a scala globale non richiede necessariamente la creazione di un potere coercitivo sovranazionale: infatti numerose organizzazioni intergovernative, tra le quali l'Unione Europea e le Nazioni Unite, sono già in possesso di complesse norme legali e di un potere giudiziario allo stato embrionale. Le decisioni di queste istituzioni giudiziarie sono spesso ignorate e ciò non sorprende, data la mancanza di una propria forza coercitiva. Nondimeno, se le norme e le giurisdizioni internazionali diventassero più autorevoli e più sofisticate, sarebbe per i governi sempre più oneroso violarle.

Negli ultimi anni il desiderio di rafforzare il dominio del diritto a livello globale si è concentrato soprattutto sulla giustizia penale internazionale. La creazione di numerose corti internazionali *ad hoc* e, soprattutto, l'istituzione della Corte Penale Internazionale hanno generato nuove speranze sulla possibilità di rendere i politici responsabili per le proprie azioni. Molte azioni dovrebbero ancora essere compiute per rendere la Corte pienamente efficace e per indurre tutte le nazioni ad accettare la sua giurisdizione, ma è comunque già possibile valutare il ruolo svolto nei suoi primi anni di attività. Finora la Corte Penale Internazionale ha agito principalmente contro imputati africani e/o contro insorti denunciati da governi in carica (benché il caso aperto contro il presidente sudanese Omar al-Bashir sia una eccezione importante). Tutte le indagini svolte riguardano casi ben documentate di violazioni di eccezionale gravità dei diritti umani, ma la scelta dei casi trattati è troppo ristretta. Vi è il pericolo che la Corte Penale Internazionale sia percepita come uno strumento dei governi in carica contro i ribelli e come un'ulteriore forma di oppressione dell'uomo bianco sull'uomo nero. Coloro che speravano che la Corte potesse essere uno strumento in difesa dei più deboli contro i più potenti sono stati ampiamente delusi. Vi è dunque la necessità di equilibrare l'azione della Corte per seguire anche casi relativi a crimini commessi da individui occidentali sostenuti dai propri governi.

L'interesse dei governi e dell'opinione pubblica per la Corte Penale Internazionale ha in qualche modo offuscato una questione egualmente importante, ovvero la necessità di comporre le controversie interstatali attraverso strumenti legali. La Corte Internazionale di Giustizia, il principale organo giuridico delle Nazioni Unite chiamato a valutare controversie tra stati, ha continuato ad essere assai scarsamente utilizzato. Ciò dipende soprattutto dal fatto

che l'attivazione della Corte è possibile solo quando entrambi gli Stati coinvolti sono disposti ad accettarne la giurisdizione. Sfortunatamente, ciò accade in rare occasioni, e soltanto per controversie insignificanti. Di conseguenza, se leggiamo le sentenze e i pareri emessi da questa Corte, otteniamo una visione della storia davvero distorta degli ultimi sessant'anni di storia. La guerra del Vietnam, l'invasione dell'Ungheria e della Cecoslovacchia, la guerra in Iraq, la legittimità delle armi nucleari e molte altre cruciali controversie internazionali non hanno ricevuto alcuna attenzione da parte della Corte per la semplice ragione che gli Stati coinvolti non hanno voluto esporsi al suo giudizio. Una maggiore espansione del dominio del diritto globale richiederebbe un potenziamento della Corte Internazionale di Giustizia rendendo la sua giurisdizione obbligatoria¹⁴. In tal caso, la Corte non avrebbe più la limitata funzione di agire come "arbitro" tra due Stati che consensualmente ne accettano il giudizio, ma avrebbe almeno il potere di esprimere sentenze come un vero tribunale. Ciò non implica necessariamente che la Corte Internazionale di Giustizia avrebbe i poteri coercitivi per obbligare gli stati ad ottemperare alle sue sentenze; ma anche in assenza di tale costrizione, una sentenza che condanni il comportamento di un determinato Stato avrebbe comunque un importante effetto sull'opinione pubblica. Già oggi ciascuno stato potrebbe rafforzare il dominio del diritto accettando unilateralmente la giurisdizione obbligatoria della Corte.

3.4. *Il ruolo degli stakeholders*

Le comunità politiche non sono necessariamente fondate su uno spazio territoriale. Vi sono sempre più aree nelle quali i problemi politici non sono territoriali o coinvolgono *stakeholders* in funzioni molto diverse¹⁵. Le associazioni professionali, le comunità etniche, i gruppi di cittadini legati da patologie comuni o da forti relazioni economiche possono desiderare di confrontarsi sui propri problemi attraverso procedure democratiche. Molti di questi gruppi non hanno né la possibilità né l'interesse a diventare uno Stato e a pretendere la sovranità su un determinato territorio, ma possono nondimeno ritenere necessario avere uno spazio politico nel quale dibattere le proprie istanze¹⁶. Il numero di attori transnazionali incaricati di specifiche questioni è in costante aumento, così come è in aumento il numero degli istituti amministrativi che coinvolgono membri sia pubblici che privati. Da questo punto

¹⁴ Cfr. R. Falk, *Law in an Emerging Global Village. A Post-Westphalian Perspective*, Ardsley, Transnational Publishers, 1998.

¹⁵ Cfr. C. Gould, *Democratizing Globalization and Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹⁶ Cfr. J. Dryzek, *Deliberative Global Politics*, Cambridge, Polity Press, 2006; T. Macdonald, *Global Stakeholder Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

di vista, i movimenti transnazionali per la giustizia sociale hanno già fatto esperienza dei modi in cui è possibile connettere soggetti diversi attraverso le frontiere. L'ascesa di nuovi attori che rivendicano una legittimazione politica implica però una domanda: chi sono gli *stakeholders*? La risposta tradizionale è semplice: spetta agli Stati decidere chi siano i cittadini al proprio interno, per poi rappresentarli anche a livello internazionale. Tuttavia, se lo Stato è integrato da altre forme di rappresentanza politica, è molto più difficile valutare chi siano gli *stakeholders* in ogni singolo caso. Chi sono gli *stakeholders* del complesso industriale del petrolio? Si possono elencare gli azionisti delle compagnie petrolifere, i lavoratori dell'industria petrolifera, i consumatori nelle società industriali e i cittadini dei paesi produttori di petrolio. Per quanto tutti loro possono essere considerati legittimi *stakeholders*, ciò non stabilisce quale sia il peso relativo che ciascuna categoria dovrebbe avere nel processo politico. In alcuni casi ci possiamo attendere che gli stessi *stakeholders* trovino appropriati sistemi di rappresentanza dei propri interessi, ma nei casi più controversi è probabile che sia per loro necessario dipendere dall'assegnazione esterna di competenze specifiche e dei relativi pesi elettorali. Un'assemblea parlamentare mondiale può essere lo strumento adeguato per ridurre considerevolmente l'esclusione politica, non solo per fornire una diretta rappresentanza politica ma anche per attribuire competenze e funzioni ai vari *stakeholders* di specifici regimi transnazionali.

3.5. *La partecipazione dei cittadini alla politica globale*

Uno dei pilastri della proposta di una democrazia cosmopolitica risiede nel concedere ai cittadini del mondo una rappresentanza politica parallela e indipendente dai loro diritti politici nazionali. La via più diretta per raggiungere questo scopo consiste nel creare un'assemblea parlamentare mondiale per composizione simile a quella del Parlamento Europeo¹⁷. Tale istituzione sarebbe il modo più naturale ed efficiente per unire i popoli della terra, consentendo loro di discutere e deliberare su questioni comuni. E' improbabile che un tale organismo abbia un effettivo potere (almeno a breve e medio termine), ma anche solo un *forum* che si indirizzi all'opinione pubblica potrebbe avere un'importante ruolo nell'identificare e nel discutere le politiche relative agli affari mondiali. Tale assemblea non dovrebbe necessariamente essere coinvolta in ogni aspetto della vita politica globale, ma potrebbe concentrarsi sulle questioni più rilevanti a causa del loro impatto mondiale (per

¹⁷ Cfr. R. Falk e A. Strauss, *The Deeper Challenges of Global Terrorism. A Democratizing Response*, in D. Archibugi (a cura di), *Debating Cosmopolitics*, London, Verso, 2003, pp. 203-231. La rassegna delle diverse proposte è in D. Archibugi, *Cittadini del mondo*, cit., cap. 5.

esempio, l'ambiente), o per il loro significato politico (per esempio, le più gravi violazioni dei diritti umani). In alcune occasioni l'assemblea parlamentare mondiale potrebbe fornire suggerimenti in merito alla più appropriata circoscrizione elettorale cui indirizzare questioni che attraversano i confini degli Stati. Questa nuova istituzione sarebbe complementare all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e potrebbe lavorare in stretta connessione con essa. Nelle questioni di carattere globale potrebbe fornire rappresentanza politica agli individui e ai gruppi collettivi che ne sono stati finora privati: minoranze etniche o politiche all'interno degli Stati, gruppi privi di Stato, immigrati, rifugiati e, soprattutto, popoli che ancora vivono sotto regimi autoritari e che quindi non hanno ragione di sentirsi adeguatamente rappresentati dai propri governi effettivi. Ma questa assemblea non sarebbe utile solamente per gruppi che sono ai margini della rappresentanza politica: anche gli individui che vivono in democrazie consolidate avrebbero l'opportunità di godere di un nuovo livello di *governance* e rappresentanza. Alcuni dei progetti che sostengono l'idea di un'assemblea parlamentare mondiale hanno già previsto ed elaborato il sistema elettorale e il numero di deputati che tale assemblea dovrebbe avere¹⁸.

4. Qualcosa sta cambiando

L'agenda per lo sviluppo di una democrazia cosmopolitica è ancora in embrione, sia in teoria che in pratica. Ma qualcosa è già cambiato in confronto a pochi anni fa: oggi si tratta di una questione che può essere discussa, tanto che sono state delineate numerose azioni politiche ad essa complementari. La teoria democratica, che fino a un paio di decenni fa si limitava ad affrontare l'amministrazione all'interno dello stato, oggi contiene un capitolo in più: quella della democrazia al di là dei confini nazionali. Lo stesso si può dire per le relazioni internazionali: fino a venti anni fa, quasi nessun manuale di relazioni internazionali conteneva la parola "democrazia". Oggi, al contrario, il problema di come il regime democratico condiziona la politica estera degli stati, e la stessa possibilità di applicare valori e norme della democrazia anche a livello globale è un tema cruciale della disciplina.

Dal punto di vista politico, la richiesta di democrazia è sempre più avanzata non solo dai rappresentanti della società civile globale e delle organizzazioni non governative, ma

¹⁸ I sostenitori di tale progetto sono indicate in *Campaign for the Establishment of a United Nations Parliamentary Assembly* all'indirizzo web: <http://en.unpacampaign.org/news/374.php>

anche da rappresentanti politici, da rappresentanti sindacali, dal mondo degli affari, perfino da diplomatici. In gran parte, la richiesta di maggiore democrazia al di là dello Stato è stata una sorta di specchietto per le allodole utilizzato dai politici per riscaldare le platee. Eppure, si è creato un clima diverso e, anche se si è ben al di là di raggiungere un consenso su riforme specifiche, il problema di estendere la democrazia è diventato un ingombrante intruso nell'agenda della politica mondiale.

Per diversi anni il progresso verso una *global governance* più democratica è stato contrastato dallo Stato più potente all'interno del blocco democratico, gli Stati Uniti guidati da George W. Bush. L'elezione di Barack Obama è stata ben accolta in tutto il mondo nella speranza che possa portare un cambiamento nelle politiche mondiali. Ma il passaggio verso una democrazia cosmopolitica non è un monologo: richiede al contrario il contributo di milioni di individui. Il fatto che le condizioni siano oggi più favorevoli costituisce uno stimolo per affinare gli argomenti intellettuali e il sostegno politico al cosmopolitismo democratico. Con la consapevolezza che espandere la democrazia oltre i confini degli Stati è una delle sfide cruciali che la teoria e la pratica democratica nel nostro secolo.

(traduzione di Stefano Suozzi)