

dossier



Democrazia e legittimità

Daniele Archibugi e Mathias Koenig-Archibugi

Che cosa c'è di democratico nella pace democratica?

La speranza liberale

DANIELE ARCHIBUGI è dirigente del Consiglio Nazionale delle Ricerche, professore presso il Birkbeck College, University of London, e docente a contratto presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

MATHIAS KOENIG-ARCHIBUGI è Lecturer in Global Politics presso i dipartimenti di Relazioni Internazionali e di Government della London School of Economics and Political Science.

Il rapporto tra le due antinomie democrazia/autocrazia e pace/guerra domina da tempo il pensiero politico¹. Per varie stagioni, si è cercato di dare una risposta alla domanda: gli stati democratici sono più pacifici di quelli autocratici? Innanzi tutto, occorre giustificare perché ci si dovrebbe attendere una differenza tra i due gruppi di sistemi politici.

La contrapposizione tra democrazia e autocrazia si fonda sul fatto che la prima ha la capacità di affrontare le controversie tra le parti in maniera agonistica piuttosto che antagonistica. In una parola, la democrazia riesce a minimizzare l'uso della violenza e lo consente solamente nei limiti imposti dalla legge, mentre l'autocrazia no. Una democrazia vive, infatti, in uno stato di pace, ma limitato ai propri confini. In che misura l'esistenza di democrazia interna consente anche di conseguire la nonviolenza all'esterno, e di risolvere le dispute senza ricorrere a quella specifica forma di violenza organizzata che è la guerra?

L'idea che le democrazie potessero essere pacifiche si afferma alla fine del Settecento, quando i paesi che avevano un sistema parlamentare non erano più di una manciata. Sono i filosofi liberali a farsi portatori di questa speranza. Jeremy Bentham² sostenne che, per limitare la guerra, fosse necessario abolire la segretezza nell'operato del ministero degli Esteri. Ciò consentirebbe ai cittadini di accertare che la politica estera sia conforme ai propri interessi piuttosto che a quelli di ristrette élites. Alcuni dei requisiti fondamentali di un sistema democratico, ossia la regola della trasparenza e il controllo parlamentare sull'esecutivo, sarebbero stati primi antidoti contro il ricorso indiscriminato alla guerra.

James Madison³ riteneva che per fare diminuire le guerre fosse necessario assoggettare la volontà del governo a quella del popolo. Madison era consapevole che un governo espresso dai cittadini non sarebbe stato sufficiente ad eliminare tutte le guerre; se le guerre, notava, erano sostenute dal fervore popolare, c'era ben poca possibilità di evitarle se non quella di far pagare ad ogni generazione le spese che comportavano.

Immanuel Kant⁴ sosteneva che se ogni stato avesse avuto una costituzione repubblicana, le guerre sarebbero diminuite perché "se è richiesto l'assenso dei cittadini per decidere se la guerra debba o non debba venir fatta, nulla è più naturale del fatto che, dovendo decidere di far ricadere su se stessi tutte le calamità della guerra... essi rifletteranno a lungo prima di iniziare un così cattivo gioco".

¹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1991, p. 195.

² J. BENTHAM, *Progetto per una pace universale e perpetua*, in D. ARCHIBUGI – F. VOLTAGGIO (a cura di), *Filosofi per la pace*, Roma 1999, p. 189.

³ J. MADISON, *La pace universale*, in D. ARCHIBUGI – F. VOLTAGGIO, cit., p. 212.

⁴ I. KANT, *Per la pace perpetua, Un progetto filosofico*, in D. ARCHIBUGI – F. VOLTAGGIO, cit., pp. 245-246.

Che cosa c'è di democratico nella pace democratica?

I ragionamenti di Bentham, Madison e Kant sono sostanzialmente utilitaristici: poiché ai cittadini generalmente non conviene essere coinvolti in una guerra, e poiché le conseguenze sono pagate dalla popolazione piuttosto che dalle *élites* al governo, rendere l'esecutivo *accountable* rispetto al volere dei cittadini consente di far prevalere gli interessi generali.

Le analisi storiche e statistiche disponibili, purtroppo, smentiscono le speranze dei padri fondatori del pensiero liberale: l'incidenza di guerre combattute da democrazie è analoga a quella delle autocrazie⁵. Sembra, insomma, che il patto di non aggressione tra partiti politici, che è il tratto distintivo delle democrazie, non si tramuti in un patto di non aggressione tra stati sovrani.

È pur vero che forse le democrazie sono, in proporzione, leggermente meno coinvolte in conflitti delle autocrazie⁶ e che le guerre da loro combattute sono, di poco, meno sanguinose delle altre⁷. Le democrazie hanno, infatti, una comprensibile resistenza a mettere a repentaglio la vita dei propri soldati e, ancor di più, dei cittadini non belligeranti. Nel corso degli ultimi dieci anni le democrazie, anche in guerra, tendono sempre più a minimizzare le perdite tra la popolazione civile dei paesi avversari. Eppure, è singolare che uno dei principi costitutivi della democrazia, la nonviolenza, si sia ancora così poco e così male esteso all'esterno.

Si tratta, allora, di rimuginare sull'ipotesi utilitaristica e tentare di spiegare perché la democrazia abbia avuto così poco successo nell'eliminare i conflitti. Una possibilità è che i cittadini siano male informati e "traviati" da demagoghi. Alternativamente, si può ritenere che non necessariamente una guerra è contraria agli interessi di uno stato, ad esempio perché i danni sono limitati e più che ricompensati dai benefici, distribuiti non solo alle *élites*, ma anche alla popolazione. Eventuali benefici possono essere quantificati solo alla fine di un conflitto, ma un governo desideroso di combattere potrebbe far credere che ci siano, e i cittadini potrebbero non avere sufficienti informazioni per contraddirlo. In queste occasioni, il ruolo moderatore dell'opinione pubblica nel favorire la pace può venir meno per la semplice ragione che si crea un'alleanza di interessi tra governo delle *élites* e popolo, come testimoniano le avventure coloniali di Gran Bretagna, Francia e Olanda. Per diminuire le guerre sarebbe allora necessario trovare i metodi per estendere anche all'esterno il patto costitutivo delle democrazie.

Fu addirittura Demostene, invece, ad ipotizzare che le ragioni per cui le democrazie combattono sono sostanzialmente diverse quando si scontrano con oligarchie o con altre democrazie:

“Prendete in considerazione anche questo, o Ateniesi, che voi avete combattuto molte guerre sia contro stati democratici sia contro stati oligarchici. E questo lo

⁵ Si veda ad esempio K. RASLER – W. THOMPSON, *The Monadic Democratic Puzzle and an “End of History” Partial Solution?*, in “International Politics”, 40, 2003, 1, pp. 5-27.

⁶ K. BENOIT, *Democracies Really Are More Pacific (In General): Reexamining Regime Type and War Involvement*, in “Journal of Conflict Resolution”, 40, 1996, 4, pp. 636-657.

⁷ R.J. RUMMEL, *Democracies are Less Warlike Than Other Regimes*, in “European Journal of International Relations”, 1, 1995, 4, pp. 457-479.

sapete bene anche voi stessi; ma gli obiettivi per i quali voi siete in conflitto con gli uni e con gli altri, su questi probabilmente nessuno riflette. Per che cosa, dunque, si combatte? Contro gli stati democratici, o per capi d'accusa privati che non possono essere risolti con accordi politici, o per parti di territorio, o per questioni di confine, o per rivalità, o per l'egemonia; contro gli stati oligarchici non si combatte per nessuno di questi obiettivi, ma per il governo dello stato e per la libertà. Cosicché io non esiterei a dichiarare che ritengo più utile per voi combattere contro tutti i Greci, purché siano governati da regimi democratici, piuttosto che averli per amici, ma governati da regimi oligarchici. Perché penso che con quelli che sono liberi non difficilmente potreste fare la pace, qualora lo voleste; mentre con quelli che sono retti da oligarchie non ritengo sicura nemmeno l'amicizia; non è possibile, infatti, che gli oligarchi siano favorevoli al popolo, né che coloro che cercano di dominare lo siano verso chi ha scelto di vivere assicurando a tutti la libertà di parola⁸.

E se fosse colpa delle cattive compagnie?

Ma la decisione di combattere una guerra non è unilaterale, bensì dipende da un contesto esterno che può facilitare soluzioni pacifiche e diplomatiche delle controversie, o le può rendere difficili. In una parola, affinché ci sia una guerra, bisogna che ci siano almeno due contendenti e, se uno dei due è prepotente, anche il più mansueto degli stati è costretto a difendersi.

Si è così aperto un altro filone di indagine, teso a verificare se le democrazie sarebbero intrinsecamente pacifiche, ma non lo sono in condizioni esterne sfavorevoli. In particolare, in un sistema internazionale composto da stati democratici e autocratici e, soprattutto, con gli stati autocratici che fino a un decennio fa dominavano quantitativamente il pianeta, quelli democratici non avrebbero la possibilità di estendere il principio della nonviolenza anche all'esterno per mancanza di reciprocità. Questo, viene ipotizzato, potrebbe spiegare il loro coinvolgimento in così tante guerre. È un'ipotesi benevolente con le democrazie, la quale suggerisce che le democrazie sono trascinate a combattere contro la propria volontà, e che attribuisce l'esistenza della guerra alle cattive compagnie che si ritrovano nel sistema internazionale.

La prova va dunque ricercata in una sotto-ipotesi: le democrazie combattono tra loro? L'idea che le democrazie non combattono tra loro fu sostenuta per la prima volta in piena guerra fredda, in una rivista di sociologia piuttosto oscura (*Wisconsin Sociologist*), da Dean Babst⁹. Passando in rassegna la storia recente, Babst notava che gli stati democratici non si erano mai fatti guerra. La tesi ricevette poca attenzione nel corso dei decenni successivi, ma all'inizio degli anni ottanta l'in-

⁸ DEMOSTENE, *Per la libertà di Rodi*, 352 a.C., 17-18.

⁹ D.V. BABST, *Elective Governments: A Force for Peace*, in "The Wisconsin Sociologist", 3, 1964, 1, pp. 9-14.

teresse degli studiosi di relazioni internazionali ritornò su questo tema. In una serie di articoli, Michael Doyle esaminò la storia delle relazioni internazionali dal 1815, giungendo alla conclusione che gli stati da lui definiti democrazie liberali non avevano mai combattuto tra loro¹⁰. Doyle comunque non interpretava le guerre combattute dalle democrazie contro le autocrazie in chiave puramente difensiva, sostenendo che con preferenze nazionaliste le istituzioni democratiche avrebbero prodotto una politica estera di tipo "realista"¹¹.

La cosiddetta ipotesi *monadica* (ossia quella che verifica quanto una democrazia combatta in assoluto) è così chiaramente passata in secondo piano rispetto alla ipotesi *diadica* (ossia quanto una democrazia combatta con un'altra democrazia). Se dal punto di vista empirico gli studi sull'ipotesi monadica mostrano che le democrazie combattono quanto gli altri regimi, gli studi sull'ipotesi diadica, al contrario, confermano empiricamente che le democrazie non combattono tra loro.

La fine della Guerra Fredda ha portato con sé una vera e propria esplosione di studi sul fenomeno, battezzato entusiasticamente la "pace democratica" (e che noi preferiamo definire "pace tra democrazie")¹². Alle decine di volumi sull'argomento, si sono aggiunti centinaia e centinaia di studi pubblicati sulle riviste di scienza politica e relazioni internazionali. Una vasta batteria di strumenti statistici è stata utilizzata per corroborare la tesi. L'asserzione è diventata così perentoria che nel suo studio sulla giustizia internazionale John Rawls ha addirittura elevato l'esistenza di pace tra democrazie a "presupposto costitutivo"¹³.

I più accorti propugnatori della pace tra democrazie sono ben consapevoli dei suoi limiti¹⁴. Non viene negato che le democrazie combattano guerre, che possano essere loro ad iniziarle, che si possano alleare a regimi autocratici anche quando i regimi autocratici combattono contro democrazie. Né che le democrazie possano svolgere azioni ostili più o meno segrete contro altri governi democratici¹⁵. L'ipotesi si limita a sostenere che gli stati democratici non si fanno guerra *direttamente*.

L'ipotesi non viene neppure sconsigliata dalle turbolenze che spesso si associano alla transizione da un regime autoritario ad uno democratico. Mansfield e Snyder hanno fatto notare che una costituenda democrazia può, infatti, essere ancora più aggressiva di un'autocrazia¹⁶. La transizione implica un cambiamento nelle élites che controllano il paese e, allo stesso tempo, l'unità di intenti del po-

La teoria della pace tra democrazie poggia sull'evidenza empirica che mostra come le democrazie non si facciano guerra

¹⁰ Si veda ad esempio M. DOYLE, *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, in "Philosophy and Public Affairs", 12, 1983, 3-4, pp. 205-235 e 323-354.

¹¹ M. DOYLE, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*, New York 1997, pp. 137-160.

¹² Il termine pace democratica, infatti, potrebbe far supporre che tra i paesi che si ritrovano in una condizione di pace vengano anche accordi democratici per il governo e l'amministrazione. L'ipotesi in questione, invece, si limita a notare l'assenza di guerre tra paesi democratici, e non l'esistenza di una forma di gestione politica tra loro.

¹³ J. RAWLS, *Il diritto dei popoli*, Milano 2001, pp. 54 e 58.

¹⁴ Si vedano B. RUSSETT, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, 1993; B. RUSSETT - J. ONEAL, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York 2001.

¹⁵ Sulle azioni ostili degli Stati Uniti contro i governi eletti in Iran (1953), Guatemala (1954), Indonesia (1955), Brasile (anni '60), Cile (1973), Nicaragua (anni '80), si veda D.P. FORSYTHE, *Democracy, War, and Covert Action*, in "Journal of Peace Research", 29, 1992, 4, pp. 385-395.

¹⁶ E.D. MANSFIELD - J. SNYDER, *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge 2005.

polo può spesso associarsi a nuove o rinnovate rivendicazioni nazionalistiche che si possono scaricare anche all'esterno.

Nonostante le varie limitazioni cui è sottoposta la tesi della pace tra democrazie, sembra notevole, come è stato ripetuto più volte, trovare almeno una legge nelle relazioni internazionali con valore euristico così generale. Nel sempreverde dibattito tra i cosiddetti realisti e idealisti nelle relazioni internazionali, sarebbe finalmente dimostrato che non tutti gli stati sono uguali, e che almeno su un aspetto circoscritto la natura del regime interno è capace di condizionare la politica estera¹⁷. Ciò dimostrerebbe che le democrazie sarebbero capaci di estendere all'esterno la pratica della nonviolenza, anche se solo con gli stati che sono anch'essi democratici, una sorta di pace separata che si applica solamente tra simili. "Cane non mangia cane", si potrebbe dire, ma la stessa massima non vale per tutti: le guerre tra regimi autoritari sono frequenti quanto quelle tra regimi autoritari e democratici. Il lupo morde non solo il cane, ma anche il lupo. Portando alle sue logiche conseguenze questa ipotesi, si arriva a sostenere che il fenomeno della guerra può essere eliminato qualora tutti gli stati del mondo fossero democratici. E quindi si individua un nesso causale che va dalla democrazia all'interno alla pace internazionale.

Deterministi e probabilisti

I fautori della tesi della pace tra democrazie la sostengono con diversi gradi di convinzione. La variante forte è addirittura deterministica, e fu già formulata da Babst¹⁸: "Nessuna guerra è stata combattuta tra nazioni indipendenti con governi eletti tra il 1789 e il 1941". Il comune carattere democratico di due paesi è una condizione sufficiente (ma non necessaria) per l'assenza di guerre. Lo storico Spencer Weart offre la panoramica più ambiziosa a sostegno della tesi deterministica. Esaminando i rapporti tra regimi democratici e repubblicani dall'Antica Grecia ad oggi, passando per i comuni dell'Italia medievale, le repubbliche svizzere e le vicende del ventesimo secolo, Weart perviene a due "regole": primo, democrazie consolidate non si sono mai fatte guerra; secondo, repubbliche oligarchiche consolidate non si sono quasi mai fatte guerra.

L'interpretazione degli eventi storici e la classificazione dei regimi è tuttavia assai discutibile, e i casi di possibili guerre tra democrazie sono rigettati con eccessiva disinvoltura, a volte addirittura con fastidio, da chi propugna l'idea della pace tra democrazie¹⁹. Per esempio, la maggior parte di questi studi esclude il ca-

¹⁷ L. CARANTI, *Dalla pace kantiana alla pace democratica*, in "Filosofia e Questioni Pubbliche", 10, 2004, 3, pp. 23-46.

¹⁸ D.V. BABST, *A Force for Peace*, in "Industrial Research", 14, 1972, pp. 55-58.

¹⁹ Alcuni studiosi italiani sono usciti dal coro della letteratura anglosassone e hanno vagliato criticamente l'ipotesi della pace democratica. Si vedano ad esempio L. CORTESI, *Storia e catastrofe*, Napoli 1984; L. BONANATE, *Una giornata del mondo. Le contraddizioni della teoria democratica*, Milano 1996; A. PANEBIANCO, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna 1997; F. ANDREATTA, *Democrazia e politica internazionale: pace separata e democratizzazione del sistema internazionale*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 35, 2006, 2, pp. 212-233.

so della guerra di secessione americana, perché si tratterebbe di un conflitto interno piuttosto che tra stati, sebbene l'alto livello di autonomia detenuto da ciascun membro dell'Unione prima del 1864, potrebbe farla considerare una guerra inter-statale. Per quanto riguarda la prima guerra mondiale, Francia, Gran Bretagna e Italia sono classificate come paesi democratici, mentre la Germania no. La classificazione può sembrare arbitraria, e soprattutto non sembra che il differenziale di democraticità tra i vari stati fosse sufficientemente ampio da giustificare la diversa classificazione.

Sono escluse dalla tesi anche il breve conflitto tra la neonata Repubblica Romana e la Francia nel 1849; la guerra tra Serbia e Croazia tra il 1991 e il 1995 e la guerra condotta nel 1999 dalla Nato, i cui membri sono tutti democratici, contro la Serbia. La ragione che porta all'esclusione, in questi casi, dipende dal fatto che i regimi democratici della Repubblica Romana, della Serbia e della Croazia non erano sufficientemente consolidati. L'ipotesi, viene sostenuto, è valida solamente dopo che un paese ha consolidato la propria democrazia da almeno qualche anno. Insomma, le eccezioni ci sono, e per affermare la tesi in modo rigido, occorre spesso riscrivere a proprio uso e consumo la storia.

In maniera più ponderata, altri studi si sono concentrati su una versione debole, che si limita a sostenere che è meno *probabile* che due stati democratici si facciano la guerra. La variante probabilistica della tesi diadica sostiene così che la probabilità che coppie di stati democratici combattano tra loro è significativamente inferiore alla probabilità di guerra fra due stati di cui almeno uno non è democratico²⁰. Rispetto all'ipotesi deterministica, la variante probabilistica, più modestamente, sostiene che il comune carattere democratico riduce, ma non elimina completamente, il rischio di conflitti armati tra due stati. Anche nella sua versione probabilistica, è cruciale come sono classificati i dati e, soprattutto, la significatività statistica.

Ci si è, infatti, chiesti qual è la probabilità di una guerra tra due democrazie? Le guerre, per fortuna, sono poche rispetto alle coppie di stati. Gli stati possono essere troppo distanti o privi di contenziosi aperti per avere motivi di combattere. Solo 2,69 diadi di stati su diecimila sono effettivamente state coinvolte in guerre²¹. Se le probabilità sono così basse, e se si considera che gli stati democratici erano fino a tempi recenti assai pochi, pochi esempi di guerre tra democrazie sono sufficienti a togliere qualsiasi valore statistico all'ipotesi. Basterebbero i pochi casi menzionati per rendere la probabilità di guerra tra democrazie uguale alla probabilità di guerra tra due stati non congiuntamente democratici. La differenza è così sottile che classificare in maniera diversa il regime di un paese o un evento come guerra può comportare risultati opposti

I differenti approcci a cui si è ricorso per declinare la teoria della pace tra democrazie scontano un vizio comune: l'arbitrarietà dei criteri di classificazione

²⁰ B. RUSSETT - J. ONEAL, cit.

²¹ J.L. RAY, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia 1995.

Democrazia nel tempo e nello spazio

Uno dei punti più deboli della tesi della pace tra democrazie riguarda proprio la definizione di democrazia. Negli ultimi anni, si è sviluppato un certo consenso nel classificare i paesi in base al proprio regime politico, ma diventa più arbitrario stabilire quali siano state le democrazie del passato. L'Atene di Pericle era democratica rispetto a Sparta, ma nel XX secolo sarebbe stata ritenuta un regime di *apartheid* pari e forse peggiore di quello del Sud Africa. In che ambito temporale si applica la tesi della non belligeranza tra democrazie?

Uno dei principali sostenitori della tesi della pace tra democrazie, Bruce Russett, ha studiato il fenomeno anche in società assai diverse dalle moderne democrazie, quali le città-stato greche e società pre-industriali²². Con l'aiuto di storici e antropologi, Russett ha tentato di vedere se popolazioni indigene pre-industriali nelle quali il potere era condiviso, in cui ci fossero i primi germi di ciò che chiamiamo oggi democrazia, fossero meno propense alla guerra, e soprattutto se fossero meno propense a combattere tra loro. Si è esteso così di molto l'universo di applicabilità dell'ipotesi, anche a società di dimensioni assai più piccole dei moderni stati, con organizzazione sociale più rudimentale, risalenti a epoche assai remote.

Il materiale empirico sembra confermare che anche società pre-industriali non autoritarie avessero la propensione a non combattere tra loro. Ma questa tendenza ad estendere il concetto moderno di democrazia a civiltà assai diverse fa anche sparire casi scomodi per la tesi: ad esempio, sono esclusi i conflitti tra i colonizzatori occidentali, che spesso vivevano in comunità molto coese e partecipative, e le tribù aborigene. Lo stesso Russett ammette che i colonizzatori europei e americani non ritenevano possibile che gli abitanti indigeni dei territori colonizzati potevano avere istituzioni di auto-governo²³. Se ne può inferire che, qualora i colonizzatori del Far West si fossero accorti che gli indiani erano governati da un consiglio dei vecchi capi tribù in cui si votava a maggioranza si sarebbero astenuti dallo sterminarli?

Sistemi democratici simili, e che si riconoscono come tali, hanno una bassa propensione a combattere tra loro

Se questa ipotesi sembra poco credibile, bisogna ricercare altre spiegazioni per capire come mai le democrazie, nonostante la tolleranza interna, abbiano così tante difficoltà a convivere con società molto diverse. È ciò che Mann ha chiamato "il lato oscuro della democrazia", che spesso fa scaricare all'esterno quella violenza che è invece tenuta sotto controllo all'interno²⁴. Il risultato è quello di imporre a popolazioni diverse l'assimilazione forzata. E, in caso di fallimento, giungere alla pulizia etnica o addirittura al genocidio.

Ma, al di là dell'opinabilità dei casi storici considerati e della loro classifica-

²² B. RUSSETT, cit., capp. 3 e 5.

²³ *Ibidem*, p. 34.

²⁴ M. MANN, *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge 2005; trad. it., *Il lato oscuro della democrazia*, Milano 2005.

zione, c'è da chiedersi che senso abbia mettere a confronto conflitti così diversi come quelli tra i colonizzatori del Far West e gli Apache, tra popolazioni andine e tra moderni stati. Proprio l'eterogeneità del materiale storico studiato mostra quello che, a nostro avviso, è un aspetto problematico dell'ipotesi della pace tra democrazie, ossia il fatto che si prendono in considerazione sistemi politici talmente diversi senza dare rilievo alla differenza esistente e alla loro evoluzione storica. Dai tempi di Atene ad oggi le democrazie si sono evolute e ci sono ancora differenze ugualmente rilevanti tra due paesi con governi eletti quali la Svezia e l'Iran. L'ipotesi dovrebbe dunque essere riformulata: *sistemi democratici simili, e che si riconoscono come simili, hanno una bassa probabilità a combattere tra loro*. È un'ipotesi assai più riduttiva, e anche molto più accettabile. La parola chiave diventa, allora, il riconoscimento, problema su cui torneremo.

Correlazioni pure e spurie

Anche ammettendo che vi sia una regolarità empirica rispetto ai rapporti diadici tra democrazie, che cosa spiega questo fenomeno? Prima di esaminare le possibili spiegazioni, bisogna vedere se la correlazione tra diadi democratiche e probabilità di conflitti armati sia spuria. Torniamo a ragionare sull'ipotesi per la storia recente, il periodo successivo alla seconda guerra mondiale. In questo caso, abbiamo un numero più corposo e relativamente più omogeneo di stati democratici. L'assenza di conflitti armati tra stati democratici dal 1945 al 1989 potrebbe dipendere non dalle istituzioni politiche, ma dal fatto che questi stati fossero alleati per far fronte alla minaccia sovietica. In altre parole, la Guerra Fredda, non la condivisa natura democratica, avrebbe prevenuto conflitti armati tra le democrazie.

I sostenitori della pace democratica hanno controbattuto a questa tesi facendo riferimento sia a dati statistici che a casi esemplari. Nella sua analisi statistica dei conflitti armati negli ultimi due secoli, Maoz ha separato l'impatto delle alleanze militari da quello della democrazia ed è giunto alla conclusione che: "le democrazie non allineate sono significativamente meno propense a combattere tra loro che le non democrazie allineate"²⁵. Ad esempio, la comune appartenenza alla Nato non ha impedito alla Turchia e alla Grecia di scontrarsi sul problema di Cipro, mentre per converso la comune minaccia dell'Occidente capitalistico non ha impedito alla Cina e all'Urss di avere scontri armati ai propri confini nel 1969. I sostenitori della pace democratica non intendono con questo negare che le alleanze possano avere un effetto pacificatore tra i propri membri, ma solo sostenere che la democrazia ha un effetto causale aggiuntivo e indipendente.

²⁵ Z. MAOZ, *The Controversy over the Democratic Peace: Rearguard Action or Cracks in the Wall?*, in "International Security", 22, 1997, 1, pp. 168-198.

Spiegazioni predominanti

Le spiegazioni della regolarità empirica identificata dagli studi storici e statistici si possono raggruppare in due categorie.

Il primo gruppo attribuisce la pace democratica a un certo tipo di cultura politica propria delle democrazie, che spingerebbe le élites politiche degli stati democratici ad estendere alla sfera internazionale la norma interna secondo cui i conflitti vanno risolti pacificamente.

Il secondo gruppo di spiegazioni attribuisce l'effetto della democrazia alle istituzioni politiche nazionali, e in particolare ai vincoli con cui devono fare i conti coloro che prendono decisioni.

1) *Il ruolo della cultura politica.* Secondo la teoria culturale, una democrazia "estende all'arena internazionale le norme culturali del "vivi e lascia vivere" e della risoluzione pacifica dei conflitti che operano all'interno delle democrazie"²⁶. Una componente cruciale di questo approccio è l'idea che coloro che governano stati democratici tendono a presumere che le loro controparti a capo di altre democrazie si comportino secondo le stesse norme che guidano il loro proprio comportamento. Ma questo approccio intende spiegare anche perché le democrazie sono spesso coinvolte in guerre con stati autoritari. Chi agisce nella sfera internazionale per conto di stati democratici tenderebbe a pensare che chi è a capo di stati non democratici si attiene a regole di comportamento che sono in fondamentale contrasto con quelle proprie delle democrazie. In particolare, riterrebbe che i governi di stati autoritari abbiano una maggiore propensione a usare la coercizione e la violenza per raggiungere i propri obiettivi di politica estera, perché questo è il modo in cui si rapportano con i propri cittadini. In altre parole, le democrazie si aspetterebbero non solo che altre democrazie proiettino i propri principi interni verso l'esterno, ma che anche le autocrazie esternalizzino i propri comportamenti ingiusti ed oppressivi. È l'argomento di Demostene: con le democrazie si può trattare, con le oligarchie no. In breve, le democrazie non si fidano degli stati autocratici e non li rispettano²⁷. Una conseguenza è che uno stato democratico che si trova ad avere una disputa con uno stato non democratico non tende ad esternalizzare le proprie norme interne, poiché "può sentirsi obbligato ad assumere le norme di condotta più dure di quest'ultimo, altrimenti può essere sfruttato o eliminato dallo stato non democratico, che approfitta della intrinseca moderazione delle democrazie"²⁸.

Questo tipo di spiegazione non è del tutto convincente per diverse ragioni. In primo luogo, i casi in cui stati democratici hanno mancato di esternalizzare principi democratici non sono certo limitati a situazioni in cui essi si sono trovati a temere per la propria sicurezza. Le democrazie decidono di usare la violenza e la coercizione non soltanto quando vi sono costretti. La storia del colonialismo e

²⁶ B. RUSSETT, cit, p. 119.

²⁷ M. DOYLE, cit., 1997.

²⁸ B. RUSSETT, cit, p. 33.

Che cosa c'è di democratico nella pace democratica?

dell'imperialismo europeo e americano mostra ampiamente che vantaggi economici e strategici possono con facilità avere un peso maggiore di ogni inclinazione a gestire i rapporti esterni in armonia con i principi dell'ordine interno. Le potenze europee non avevano motivo di ritenersi minacciate dalle comunità che si apprestavano a colonizzare e per questa ragione sentirsi giustificati ad ignorare la norma contro la violenza. La storia recente non manca di fornire altri esempi. Il fatto che le democrazie si siano raramente considerate vincolate da principi democratici nelle loro interazioni con stati o comunità che non appartenevano alla propria sfera culturale mette in rilevanza una seconda limitazione della spiegazione culturale: la disponibilità di uno stato a comportarsi in modo democratico nei confronti di un altro stato dipende in modo cruciale dal *riconoscimento* di quello stato come democratico. Il problema è che i governi di stati democratici hanno spesso applicato criteri arbitrari, volubili e incoerenti nel definire i regimi politici dei propri potenziali avversari. Come visto sopra, in alcuni casi ciò dipendeva dalla insormontabile differenza tra civiltà, che ha indotto i paesi occidentali a optare per lo scontro tra civiltà per secoli e secoli. Ma in altri casi, la percezione di uno stato può cambiare a seconda delle convenienze e addirittura essere manipolata. La percezione della Germania imperiale negli Stati Uniti, ad esempio, mutò con il deteriorarsi dei rapporti politici dei due stati negli anni precedenti alla prima guerra mondiale²⁹. In certi casi non è l'interpretazione del regime politico di un determinato paese a determinare la politica estera nei confronti di quel paese, ma viceversa.

Cambiamenti di queste interpretazioni possono avvenire per ragioni diverse: da un lato, può essere il risultato di processi non intenzionali, per esempio perché gli esseri umani sono portati a sviluppare un'immagine negativa della natura di un attore con cui entrano in conflitto. Oppure può risultare da un'esplicita manipolazione della percezione pubblica da parte delle *élites* politiche di un paese. Quale ne sia l'origine, se si considera la possibilità che la percezione di un regime come democratico può essere il risultato piuttosto che la causa della politica estera nei confronti di quello stato, la fiducia nell'effetto pacificatore della democrazia non può che venirne intaccata.

Lo vediamo oggi con il caso dell'Iran: istituzioni occidentali quali Freedom House classificano l'Iran come paese non libero, addirittura con un punteggio assai basso (libertà politiche pari a 6 su un minimo di 7); una valutazione, insomma, coerente con quella di coloro che nell'amministrazione americana hanno definito l'Iran uno "stato canaglia". L'Iran è ben lungi dall'essere il paese più democratico del mondo, ma le ultime elezioni presidenziali sono state ritenute dagli osservatori internazionali eque e libere, la percentuale di persone che hanno vota-

La teoria culturale si propone di spiegare sia perché le democrazie non combattano tra loro sia perché lo facciano con i regimi autoritari

²⁹ I. OREN, *The Subjectivity of the "Democratic" Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany*, in "International Security", 20, 1995, 2, pp. 147-184.

to è di molto superiore a quella delle ultime elezioni presidenziali americane, e il presidente eletto ha conseguito una percentuale di consensi assai superiore a quello conseguito dagli esecutivi negli Stati Uniti e in Italia. Eppure, per gli occidentali è difficile comprendere e ancor di più riconoscere l'Iran come sistema democratico. Non può che preoccupare l'uso che alcuni studiosi fanno dei dati prodotti da Freedom House, un'organizzazione guidata da chiari obiettivi politici. Il rischio è che si produca un circolo vizioso, nel quale i governi democratici segnalano quali sono i paesi amici e nemici, istituzioni come Freedom House ne vengono influenzate quando classificano i regimi politici, e poi studiosi usano questi dati per sviluppare teorie sulla politica estera delle democrazie e delle autocrazie che aiutano i governi a legittimare le proprie decisioni.

C'è poi una terza limitazione della teoria culturale della pace tra democrazie. Talvolta i governi di stati democratici intenzionati a colpire un altro stato democratico preferiscono agire all'insaputa della propria opinione pubblica piuttosto che giustificare pubblicamente un intervento negando la natura democratica dell'avversario. Russett ha chiamato le operazioni segrete effettuate dagli Stati Uniti ai danni di altre democrazie una "anomalia" per la teoria della pace tra democrazie³⁰. Si è tuttavia premurato di notare che i governi che hanno subito azioni ostili coperte, compreso quello cileno presieduto da Salvador Allende, non erano abbastanza democratici. Secondo Russett, in questi casi le norme e le istituzioni del sistema politico americano si sono dimostrate sufficientemente vincolanti da prevenire un'azione militare diretta e aperta, ma non abbastanza forti da prevenire azioni segrete di supporto ai nemici interni dei politici democraticamente eletti. Si tratta di un'ammissione importante, perché indica che, anche nei casi in cui esistono condizionamenti culturali, questi possono passare in secondo piano quando altri interessi – strategici o economici – sono in gioco. Ciò a ulteriore riprova che la natura democratica di due stati non è sufficiente a garantire che essi coabitino d'amore e d'accordo.

2) *La teoria istituzionale*. La teoria istituzionale della pace tra democrazie asserisce che le istituzioni democratiche accrescono l'influenza politica di gruppi sociali che hanno una maggiore probabilità di essere contrarie alla guerra. Sono chiare le radici kantiane di questo approccio: per "il popolo" i costi della guerra generalmente eccedono i benefici e quindi un governo responsabile nei confronti di esso dovrebbe essere meno incline a partecipare in conflitti armati. Un evidente problema di questa ipotesi è che questo comportamento dovrebbe essere riscontrato in tutti i conflitti armati, non solo di quelli tra democrazie. In altre parole, ci si aspetterebbe un determinato comportamento monadico, mentre l'evidenza empirica conferma al massimo la sola tesi diadica.

Bueno de Mesquita e i suoi collaboratori hanno presentato un'ipotesi istituzionale che non risente di questo problema³¹. Questa ipotesi si basa su quattro propo-

sizioni: (i) i dirigenti di paesi democratici in stato di guerra tendono ad investire una quota maggiore delle risorse nazionali per vincerla rispetto a quanto fanno i capi autocratici, perché è maggiore la probabilità che vengano rimossi dal potere in caso di sconfitta; (ii) questo comportamento conferisce un vantaggio militare alle democrazie e quindi fa in modo che potenziali avversari (democratici o meno) siano più riluttanti ad attaccarle; (iii) i dirigenti di stati democratici attaccano altri stati soltanto quando sono relativamente certi di poterli sconfiggere, perché (come si è detto) è maggiore la probabilità che vengano rimossi dal potere in caso di sconfitta; (iv) la combinazione di (ii) e (iii) significa che i capi di stati democratici sono particolarmente riluttanti ad attaccare altri stati democratici, generando il fenomeno diadico della pace tra democrazie. Questo risultato non sarebbe dovuto quindi a condizionamenti culturali, ma alla semplice preoccupazione di essere puniti dall'elektorato in caso di sconfitta militare. Questa teoria, dunque, non ritiene che il comportamento delle democrazie sia dettato da saldi principi, ma da un calcolo razionale dei propri vantaggi, e quindi non è attaccata dalle anomalie della tesi culturalista indicate in precedenza. Colonialismo, imperialismo e interventi indiretti ai danni di altri paesi democratici sono consistenti con questa ipotesi perché in questi casi le democrazie non si esporrebbero ai rischi che correrebbero facendo guerra ad altre democrazie. E offre anche una spiegazione del fatto che le democrazie, proprio perché compiono un calcolo razionale, vincono la maggior parte delle guerre che combattono – secondo Reiter e Stam, circa l'80% di esse³².

Benché queste tesi istituzionaliste pongano l'accento sul modo in cui le preferenze della società condizionano le decisioni dei governi, questo non è incompatibile con l'osservazione opposta: i governi possono influenzare quello che le proprie popolazioni desiderano. Tanto nelle democrazie quanto nelle autocratie, i dirigenti politici possono sfruttare il loro ruolo nella gestione degli affari internazionali per manipolare l'informazione disponibile ai cittadini e per spingere questi ultimi verso certe preferenze. E la storia è piena di esempi in cui i governi riescono a fomentare i sentimenti nazionalistici del popolo.

Tanto la dimensione culturale quanto quella istituzionale chiamano in causa il problema della percezione dell'altro e della manipolazione che tale percezione può subire

Le implicazioni politiche

La breve rassegna precedente mostra come il dibattito sulla pace tra democrazie sia stato in gran parte guidato dall'indagine empirica. Ma, come abbiamo segnalato, si tratta di indagini che, inevitabilmente, sono cariche di giudizi di valore, principalmente per quanto riguarda la classificazione dei regimi politici.

³¹ BUENO DE MESQUITA *et al.*, *An Institutional Explanation of the Democratic Peace*, in "American Political Science Review", 93, 1999, pp. 791-807.

³² D. REITER – A.C. STAM, *Democracies at War*, Princeton 2002, p. 29.

Al di là degli aspetti propriamente analitici, l'ipotesi della pace tra democrazie è carica di implicazioni normative, che non sono sempre sufficientemente esplicitate nella letteratura e che hanno, di rimando, provocato tante critiche. Chi ha elaborato la tesi³³ non nega che ci sia addirittura l'intenzione di enunciare una sorta di profezia che avvera se stessa: sostenere che le democrazie non combattano tra loro può servire ad indurle a trovare mezzi pacifici per risolvere le proprie controversie. Purtroppo, ciò non è stato sufficiente ad evitare la guerra tra la Serbia e i paesi membri della Nato nel 1999, nonostante i contendenti avessero un governo eletto e la teoria fosse ben nota nel Quartier Generale della Nato. Ma la stessa ipotesi può avere effetti esattamente opposti, ad esempio può indurre le democrazie a scatenare guerre contro le autocrazie.

Con un sillogismo mai esplicitato, la tesi della pace tra democrazie suggerisce infatti che, se a tutt'oggi persiste la guerra, ciò va ascritto al fatto che alcuni stati non sono democratici e che quindi, in ultima analisi, la colpa dei conflitti ricade sugli stati autoritari. Una tale credenza ha fatto scaturire l'idea che basti forzare gli stati a diventare democratici per conseguire una comunità internazionale pacifica. Il nesso causale dalla democrazia alla pace può far scaturire la politica della guerra per la democrazia.

Il nesso causale, implicito nella teoria della pace tra democrazie, tra democrazia e pace ha finito per condurre alla politica della guerra per la democrazia

ma, al contrario, per promuovere le guerre delle democrazie contro le autocrazie. Diversi presidenti degli Stati Uniti hanno richiamato la pace tra democrazie nei loro discorsi. Bill Clinton ha sostenuto che la migliore strategia per garantire la sicurezza nazionale è il progresso della democrazia. Più diretto è stato, invece, George W. Bush: nel mezzo dell'invasione dell'Iraq, ha ricordato che dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale, Giappone e Germania sono stati trasformati in paesi democratici, e questo ha avuto l'effetto di consolidare la sicurezza degli Stati Uniti, perché questi paesi sono diventati loro partner politici e commerciali e non più una fonte di minacce³⁴.

Seguendo lo stesso ragionamento, Bush ha difeso l'invasione dell'Iraq, sostenendo che un Iraq democratico avrebbe smesso di rappresentare una minaccia per gli Stati Uniti. Se gli stati democratici promuovono la democrazia negli stati autoritari, ciò non avrebbe solamente l'effetto di realizzare le aspirazioni dei popoli, ma anche quella di aumentare la propria sicurezza.

Sembrerebbe che il presidente degli Stati Uniti sia stato ispirato dai teorici delle relazioni internazionali del suo paese. Ma se si tiene in considerazione che, già nel 1988, Ronald Reagan aveva sostenuto che "più grandi sono le libertà in altri paesi, e più sicuri sono sia le nostre libertà che la nostra pace"³⁵, viene da pensare che, forse,

³³ Si veda ad esempio B. RUSSETT, cit., p. 136.

³⁴ Si vedano, rispettivamente, il discorso del presidente Bill Clinton sullo stato dell'Unione del 25 gennaio 1994; e il discorso del presidente George W. Bush tenuto il 6 novembre 2003 al "National Endowment for Democracy" dedicato alla democratizzazione del Medio Oriente.

³⁵ Citato in B. RUSSETT, cit., p. 127.

è stato il presidente degli Stati Uniti ad ispirare gli studiosi di relazioni internazionali e non viceversa.

Eppure, i teorici della pace tra democrazie avevano messo in guardia da un uso strumentale delle proprie tesi: già nel 1993, Russett aveva messo esplicitamente in guardia da una troppo semplicistica traduzione pratica di questi principi: "il modello "combattiamoli, sconfiggiamoli e poi rendiamoli democratici" è irrimediabilmente sbagliato come base per l'azione contemporanea"³⁶. Ma, come forse ci si poteva attendere, i decisori politici americani non hanno prestato attenzione a questi "dettagli" quando hanno elaborato le giustificazioni pubbliche per l'invasione dell'Iraq.

Sembra, insomma, che le maggiori energie degli studiosi di relazioni internazionali, soprattutto negli Stati Uniti, siano state indirizzate su un campo di ricerca non solo inevitabilmente fondato su giudizi di valore (chi merita di essere definito democratico?), ma che addirittura è stato strumentalizzato per fini politici in maniera del tutto indesiderata da parte degli stessi proponenti. Il programma di ricerca è stato dettato da un problema interno alla disciplina, ossia dimostrare che, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni autori di scuola realista, il regime politico degli stati può avere un'influenza determinante sui rapporti tra di essi. E che, almeno su un aspetto circoscritto (la propensione a combattere), gli stati democratici risparmiavano i propri simili. È finito per diventare un'arma ideologica nelle mani del Pentagono, di cui gli stessi studiosi di relazioni internazionali negli Stati Uniti si dovrebbero oggi pentire, se è vero che ben l'80% di loro era contrario all'invasione dell'Iraq³⁷.

Sarebbe stato, allora, più proficuo indirizzare le energie su altri programmi di ricerca, e in particolare sulla questione fondamentale: come si può ridurre la divaricazione tra comportamento interno e comportamento esterno delle democrazie? In considerazione del nuovo quadro storico, che vede oggi le democrazie e in primo luogo gli Stati Uniti dominare il mondo, sarebbe stato più utile individuare quali sono i principi e i metodi usati nella sfera politica interna che possono essere applicati anche nei rapporti con il mondo esterno³⁸. Questo approccio avrebbe avuto un punto di partenza diverso dall'approccio della "pace democratica": invece di usare come termine di paragone la politica estera dei regimi autocratici, la politica estera delle democrazie sarebbe stata messa a confronto con le norme e le pratiche che regolano i rapporti tra i gruppi politici e sociali all'interno degli stati democratici stessi. Lo studio della qualità dei vari regimi democratici rispetto ai diritti e al benessere dei loro cittadini ha fatto considerevoli passi in avanti negli ultimi anni³⁹. Il programma di ricerca a cui alludiamo avrebbe potuto aggiungere un'importante dimensione esterna alla valutazione della qualità democratica e, se c'è un po' di saggezza nell'approccio costruttivista, avrebbe potuto aiutare a definire i principi di condotta delle democrazie sulla scena internazionale. Finora, l'occasione non è stata colta. Ma anche in questo caso, non è mai troppo tardi.

³⁶ B. RUSSETT, cit., p. 136; F. ANDREATTA, cit.

³⁷ S. PETERSON – M.J. TIERNEY, *Teaching and Research Practices, Views of the Discipline, and Policy Attitudes of International Relations Faculty at U.S. Colleges and Universities*, Williamsburg 2005, tab. 59.

³⁸ D. ARCHIBUGI, *So What If Democracies Don't Fight Each Other*, "Peace Review", 9, 1997, 3, pp. 379-384.

³⁹ L. MORLINO, *What is a "Good" Democracy?*, in "Democratization", 11, 2004, 3, pp. 10-32.