

Si può esportare la democrazia? ¹

11 maggio 2006

in corso di pubblicazione su *Lettera Internazionale*

Daniele Archibugi

Le due principali guerre con cui si è aperto il terzo millennio, quelle in Afghanistan e in Iraq, sono state giustificate dagli Stati Uniti e dai loro alleati con argomentazioni miste. La prima e forse principale è stata l'autodifesa: sradicare le basi terroristiche in Afghanistan e distruggere le presunte armi di distruzione di massa in Iraq. Ma a queste motivazioni tradizionali, se ne è aggiunta un'altra: quella di imporre un cambiamento di regime e di esportare la democrazia. Ma la democrazia è un bene esportabile come le banane? In che condizioni la sua esportazione è fattibile e legittima?

Esportare la democrazia è un sogno americano. Non solo, un sogno che gli americani hanno permesso anche ai popoli europei. Un italiano non può non rammentare le gloriose giornate dell'estate del 1944 e della primavera del 1945, quando le principali città del paese furono liberate dalle truppe alleate. Usiamo il termine "liberate", perché questo era il sentimento della stragrande maggioranza degli italiani, che con l'arrivo degli alleati vedevano arrivare la fine delle brutalità naziste e fasciste, della guerra civile, dei bombardamenti aerei. Spesso dimentichiamo, tuttavia, che all'epoca gli alleati si riferivano all'Italia come paese "occupato", e a ragione, poiché fino a pochi mesi prima era stato attivo alleato della Germania hitleriana.²

Ma anche se l'Italia era un nemico del giorno prima, nella penisola non ci fu un solo colpo sparato contro gli alleati. Come arrivarono sul terreno, finirono le ostilità. Si dimenticò immediatamente che gli alleati avevano bombardato massicciamente le città italiane, causando probabilmente un numero di morti tra la popolazione civile maggiore di quello seminato dalle spietate rappresaglie naziste. Sul terreno, gli alleati e specialmente gli americani non solo non incutevano paura, ma al contrario diventavano immediatamente

¹ Una precedente versione è stata presentata come keynote speech alla Conferenza "Dehegemonization. The U.S. and Transnational Democracy", Center for Global Studies, George Mason University, Washington, D.C., 5 Aprile 2006.

² La prospettiva si è invertita in Afghanistan e in Iraq: la popolazione civile tende a percepire gli Stati Uniti come forza d'occupazione, mentre Washington si ritiene un liberatore.

amici e fratelli che regalavano sigarette, cantavano e ballavano. E, soprattutto, parlavano di libertà e di democrazia.

Se gli americani furono così ben accolti, lo dobbiamo ai nostri emigranti sull'altra sponda dell'Atlantico ma, soprattutto, alla Resistenza, che combattendo contro nazisti e fascisti diffuse nella popolazione l'idea che non fossero nemici, bensì, come vennero prontamente ribattezzati, *alleati*. Non solo perché le truppe di liberazione erano un'alleanza, ma anche perché potevamo ritenerli *nostri* alleati. In Germania e in Giappone, la Resistenza fu molto minore e gli alleati non ricevettero il caloroso benvenuto che ebbero in Italia, eppure non ci fu alcun attacco contro di loro. In tutti e tre i paesi, fu prontamente recepito il vento nuovo, forse perché c'era la consapevolezza che quelle truppe di occupazione sarebbero rimaste per poco, e che prima di lasciare il paese avrebbero piantato i semi di un sistema politico vantaggioso per tutta la popolazione: la democrazia. L'idea che nei paesi liberati bisognava non tanto instaurare regimi amici, ma soprattutto democratici, fu molto più forte negli americani di quanto lo fosse negli inglesi. Sindacati, organi di informazione, apparato giudiziario, sistema produttivo, ricevettero tutti un sostegno notevole dall'amministrazione americana. Sin da allora, la politica estera americana ha reiteratamente dichiarato l'obiettivo di estendere la democrazia, spesso anche tramite intervento armato.

Esportare la democrazia è così stato iscritto come un DNA nelle priorità della politica estera americana. Neppure anni e anni di sostegno a governi dittatoriali, come è accaduto nell'intero continente latino-americano nell'epoca di Henry Kissinger, neppure le cospirazioni contro governi eletti in Iran (1953), Guatemala (1954), Indonesia (1955), Brasile (anni '60), Cile (1973) e Nicaragua (anni '80), hanno tolto dalla mente dell'americano medio che il suo paese non è solo il più libero del mondo, ma anche quello che più di ogni altro si impegna per liberare gli altri.

Con quali mezzi e con quale efficacia? I successi ottenuti nell'esportazione della democrazia in Germania, Giappone e Italia non possono essere generalizzati. A prestar fede ai dati di una ricerca del Carnegie Endowment for International Peace, gli Stati Uniti hanno quasi sempre fallito il proprio obiettivo quando hanno pensato di esportare la democrazia manu militare. Nella prima metà del XX secolo, questi fallimenti hanno riguardato paesi limitrofi e apparentemente facili da controllare quali Panama (1903-1936), Nicaragua (1909-1933), Haiti (1915-1934), la Repubblica dominicana (1916-1924) e per ben tre volte Cuba (1898-1902, 1906-1909 e 1917-1922). Fallimenti analoghi sono stati conseguiti nel Vietnam del sud e in Cambogia negli anni Sessanta e Settanta. Neppure ad Haiti, dopo la fine della guerra fredda, l'amministrazione americana ha conseguito successi. Dopo la Seconda guerra

mondiale, si possono aggiungere solamente i casi di Panama (1989) e Grenada (1983), due piccoli stati legati a filo doppio all'economia e alla società statunitense (vedi Tabella 1). Gli insuccessi attuali in Afghanistan e in Iraq hanno insomma numerosi antecedenti.

Non sempre l'intervento militare è stato esplicitamente finalizzato a costruire istituzioni democratiche. In Corea, in Vietnam e in Cambogia, ad esempio, l'obiettivo della democratizzazione era secondario rispetto a quello di contenere il comunismo. Ma, complessivamente, la mania americana di esportare la democrazia con le armi ha riscontrato più insuccessi che successi. Da queste esperienze, sembra che si possano dedurre alcune principali lezioni.

1) *Contesto interno*. Prima di tutto, bisogna valutare qual è il grado di consenso nei confronti del regime esistente. Purtroppo, non tutti i regimi autoritari sono ugualmente avversati dalla popolazione. Hitler e Mussolini riscuotevano molti consensi. Anche oggi, ci sono regimi populistici o teocratici, come quello iraniano, che hanno un ampio appoggio tra la popolazione addirittura sancito da libere e eque elezioni. Voler imporre militarmente la democrazia, letteralmente il potere del popolo, contro la volontà del popolo stesso è semplicemente un controsenso.

Non basta neppure che un regime abbia forti opposizioni interne; occorre anche che ci siano forze endogene desiderose di instaurare un regime democratico e élites capaci di rappresentarle. E' più agevole re-introdurre la democrazia che introdurla *ex-novo*: in paesi quali l'Italia e la Germania, l'esistenza di istituzioni democratiche prima dell'avvento delle dittature costituiva un modello e aveva consentito la sopravvivenza di partiti e gruppi clandestini, sia all'interno che all'esterno del paese, che si assunsero il compito di traghettare i propri paesi dal vecchio al nuovo regime. In paesi che non hanno mai sperimentato la democrazia, la sua applicazione risulta più difficile.

2) *L'aggressione è controproducente*. L'efficacia del mutamento di regime dopo la Seconda guerra mondiale è dipesa dal fatto che la guerra era stata iniziata dai regimi fascisti. La sconfitta militare aveva screditato i vecchi regimi all'interno, e indotto nel pubblico l'idea che fosse necessario sperimentare o ritornare ad un'altra forma di organizzazione politica. Le stesse condizioni esistevano in Iraq dopo l'invasione del Kuwait da parte di Saddam Hussein nel 1990, ma all'epoca le forze della coalizione decisero di lasciarlo al suo posto piuttosto che di portare fino alle sue estreme conseguenze il cambiamento di regime. Quando, invece, la guerra è iniziata dalle democrazie, il pubblico percepisce di essere aggredito e diventa ostile nei confronti del regime politico proposto dagli invasori. Ci sono, ovviamente, eccezioni,

come quelle di Grenada e Panama, ma si tratta di paesi piccoli, dove i governi autoritari erano invisibili alla popolazione.

3) *Accettazione dell'amministrazione transitoria.* Se l'amministrazione transitoria delle forze occupanti non è ben radicata localmente, il cambio di regime è percepito come imposizione esterna. L'amministrazione transitoria e le sue intenzioni sono, ovviamente, passate sotto severo scrutinio dalla popolazione civile, uno scrutinio non meno severo di quello che i popoli colonizzati riservavano ai colonizzatori. Le affinità culturali, etniche, religiose e linguistiche tra l'amministrazione provvisoria e il paese occupato diventano cruciali. A causa del timore di essere colonizzati, le popolazioni locali sono in genere ostili nei confronti di una amministrazione transitoria che possa diventare permanente o dominante. In Afghanistan e in Iraq l'amministrazione provvisoria è formalmente multilaterale, ma, in effetti, dominata dagli Stati Uniti, un paese con scarse o nulle affinità culturali con la popolazione locale e che addirittura provoca viscerali ostilità.

Esportare militarmente la democrazia è dunque una operazione più complessa e incerta di quanto ritengano i loro paladini politici e accademici. Ma l'efficacia non è l'unica modalità per valutare un progetto politico. C'è da sperare, ma è tutt'altro che certo, che coloro che vogliono esportare la democrazia lo facciano perché convinti del valore intrinseco del prodotto da loro smerciato. In questo caso, non dovrebbero tenere in considerazione la (scarsa) efficacia, ma anche la legittimità. Assumiamo per ipotesi che l'esportazione della democrazia tramite intervento militare sia efficace, sarebbe questa una buona ragione per imporla? Ci sono buone ragioni per dubitarne.

Se un popolo è insoddisfatto del proprio regime politico, ha la possibilità di ribellarsi. Nel momento in cui si rompe il rapporto tra governo e popolazione, fino al punto che si sfocia in aperto conflitto, si crea la possibilità dell'intervento anche per forze esterne perché il conflitto è già divampato, senza che si possa rimproverare alle forze straniere di aver rotto lo stato di pace. Quando gruppi diversi si contendono il potere, diventa lecito per gli stati democratici dare il proprio appoggio alla parte politica che rivendica l'introduzione di un sistema democratico (che comprende, dunque, anche la rinuncia al governo da parte degli insorti qualora dovessero non acquisire il consenso elettorale). Ma in assenza di una esplicita ribellione che segnali l'intenzione del popolo di cambiare regime, l'intervento diventa eticamente dubbio. E, soprattutto, la revoca della legittimazione al governo non può provenire da un governo di un altro stato, ma solamente dalle istituzioni internazionali.

Si può obiettare che un intervento potrebbe essere tanto più necessario quando un popolo è oppresso da una dittatura brutale, così brutale che ha soppresso ogni forma di

opposizione. Saddam Hussein aveva sterminato preventivamente ogni possibile opposizione. In tale frangente, tuttavia, la motivazione dell'intervento è di natura umanitaria e non necessariamente riguarda l'introduzione di un governo democratico. Gli obiettivi dell'intervento dovrebbero essere assai più modesti e principalmente di tipo interdittivo (evitare un democidio) piuttosto che propositivo (imporre una forma istituzionale specifica).

Nel momento in cui si opta per l'uso della forza militare per promuovere la democrazia, viene impiegato un mezzo che contraddice il fine. I mezzi violenti della guerra non coinvolgono esclusivamente i despoti, ma inevitabilmente finiscono per colpire anche i cittadini che si presume sarebbero beneficiati dal regime democratico. Nonostante i bombardamenti chirurgici, le bombe intelligenti e tutte le diavolerie tecnologiche, ogni guerra rimane sporca, con conseguenze che colpiscono indiscriminatamente tutta la popolazione. Si giunge così nella condizione perversa degna del bispensiero di George Orwell: si usa la guerra per promuovere la pace, si somministra violenza per ottenere democrazia.

Occorre, inoltre, tenere in considerazione l'effetto che un intervento militare provoca in uno stato democratico. Quando si è in guerra, ogni stato è costretto a sacrificare alcune delle proprie libertà. Cittadini vengono inviati in battaglia, le libertà civili sono ridotte, il peso dei poteri forti (esercito, servizi segreti, apparati di controllo) aumenta a scapito della trasparenza e del controllo. Democrazie perennemente in guerra sviluppano inevitabilmente malattie. Stati Uniti e Gran Bretagna, coinvolti in una infinità di conflitti di alta e bassa intensità dalla fine della Seconda guerra mondiale, hanno finora resistito incredibilmente bene nel preservare il proprio sistema democratico a casa loro. Ma neppure questi due stati hanno potuto evitare di vedere le proprie istituzioni democratiche ferite sull'altare dell'interesse nazionale. Sotto lo stato di necessità della guerra, sono stati compiuti e giustificati atti come la tortura, l'uccisione di prigionieri disarmati, detenzioni senza processo, tutte cose che mai sarebbero state consentite dall'opinione pubblica in una condizione di pace. Esportare la democrazia significa anche dimezzarla a casa propria.

Dal bastone alla carota. Bisogna concluderne che non si può fare nulla per esportare la democrazia al di là dei propri confini? Non bisogna arrivare a tanto. Gli stati democratici possono legittimamente farsi portatori dell'espansione della democrazia, forti del fatto che i popoli della terra hanno esplicitamente, ogni volta che ne hanno avuto l'occasione, espresso la loro volontà di partecipare al proprio governo. L'errore insito nella mania di voler esportare la democrazia riguarda esclusivamente i mezzi, non il fine. Se il fine è legittimo, quali sono allora gli strumenti che gli stati democratici dovrebbero utilizzare?

Il primo e più ovvio concerne gli incentivi economici, sociali, politici e culturali. Il predominio odierno dell'Occidente è così ampio che, se espandere la democrazia è veramente la loro priorità, potrebbero impegnare molte risorse. Ma siamo lontani dall'imboccare questa direzione: nel 2003, gli Stati Uniti hanno dedicato alla difesa più del 4 per cento del loro Prodotto interno lordo, i paesi dell'Unione europea più del 2 per cento. A fronte di queste spese militari, che visto il nuovo scenario internazionale è del tutto eufemistico chiamare "difesa", solamente gli spiccioli sono destinati all'aiuto allo sviluppo: solo lo 0,1 per cento del Prodotto interno lordo gli Stati Uniti e lo 0,3 l'Unione Europea. E neppure questi spiccioli sono interamente spesi a favore dei governi democratici.

Ma la carota non è solamente l'aiuto economico. L'aiuto economico può essere assai utile, ma può anch'esso risultare una forma di imposizione. Ugualmente importante è offrire ai paesi che potrebbero votarsi alla democrazia l'accesso di partecipare alla vita del club degli stati democratici alle medesime condizioni. Bisogna, in una parola, evitare che l'espansione della democrazia finisca per essere una sorta di lezione di catechismo impartita da chi dispone la catechesi. La democrazia è un percorso comune, e se uno stato si prende a cuore le vicende di un altro stato, dovrebbe essere poi conseguente fino in fondo e associarlo alla propria comunità politica. Dovrebbe cioè entrare, a seguito di tanto interesse, in una unione istituzionale con lo stato di cui si prende cura. Fuor di metafora, se gli USA hanno tanto a cuore le sorti democratiche di Afghanistan e Irak, dovrebbero anche essere pronti ad accettarli come 51° e 52° stati del proprio paese.

E' ovviamente una esagerazione, ma è esattamente quello che fa l'Unione Europea, l'esperienza di maggior successo nel promuovere e consolidare la democrazia. Paesi dell'Europa del sud e dell'est hanno trovato nelle istituzioni europee non solo dei tangibili incentivi economici, rappresentati dall'accesso al mercato più grande del mondo, ma anche l'opportunità di condividere scelte politiche e istituzionali. Non sorprende, dunque, che l'Unione Europea sia l'organizzazione internazionale con i criteri più esigenti per l'ammissione (e ciò nonostante, quella a cui più spesso si rimprovera un deficit democratico). Ma una volta ammesso un paese, esso gode immediatamente degli stessi diritti degli altri, partecipa alle istituzioni e concorre a definire le politiche comuni, inclusa la politica estera. L'Unione Europea non si limita a dare lezioni di democrazia, ma una volta accolti, i nuovi membri definiscono congiuntamente e democraticamente le comuni politiche.

L'Europa si deve rimproverare di non aver usato la carta dell'adesione quando si è dissolta l'ex-Jugoslavia. Forse, quei massacri si sarebbero potuti evitare qualora l'Unione Europea avesse detto a tutte le parti in causa: smettete di scannarvi e noi garantiamo a tutte le

comunità politiche accesso all'Unione Europea. Sarebbe stato così possibile rendere meno importante la lotta per la delimitazione delle frontiere, soprattutto se l'UE si fosse assunta il compito di essere garante dei diritti umani. In quel caso, l'Unione Europea non è stata capace né di offrire la carota e neppure di usare il bastone. E' stato un fallimento, ma solo uno. La mania americana di esportare la democrazia con guerra e bombardamenti aerei non ha, invece, che raccolto fallimenti.

Al di fuori dell'Occidente, l'efficacia della carota si riduce. Alcuni regimi dittatoriali possono resistere agli incentivi e continuare ad opprimere i propri sudditi. Ma la carota ha un vantaggio enorme rispetto al bastone: non provoca danni di cui le democrazie debbano assumersi la responsabilità. Non ci sono vittime collaterali nel tentare di convincere altri paesi a diventare democratici tramite incentivi economici o semplice persuasione.

Non è la prima volta che popoli orgogliosi del proprio ordinamento politico pensino che sia loro dovere esportarlo altrove. L'Atene splendente dell'epoca di Pericle, la Francia nella stagione giacobina e la Russia in quella bolscevica hanno pensato che fosse proprio diritto e dovere liberare i popoli e donare loro le stesse gioie che avevano conquistato a casa. Ma non sono mancati coloro quanti hanno, più moderatamente, sostenuto che il buon esempio sarebbe stato il modo migliore per esportare i frutti prelibati coltivati a casa. Un inaspettato avvocato di tale causa fu, nel periodo più critico della rivoluzione francese, il Divino Marchese de Sade, che in una pagina di eccezionale lucidità della *Filosofia nel boudoir*, ammoniva i francesi:

“Invincibili sulle vostre terre e di modello a tutti i popoli con il vostro regolamento e le vostre buone leggi, non ci sarà più governo al mondo che non si dia da fare per imitarvi, non uno che non sia onorato di essere vostro alleato. Ma se, per la vanagloria di portare lontano i vostri principi, abbandonerete la cura della vostra felicità, risorgerà il dispotismo che è soltanto addormentato, sarete divisi da lotte intestine, sperpererete finanze ed eserciti, e alla fine tornerete a baciare le catene sotto i tiranni che avranno approfittato della vostra assenza per soggiogarvi. Tutto quel che desiderate lo potete realizzare anche restando nei vostri confini; gli altri popoli vi vedranno felici e correranno anch'essi sulla stessa strada da voi tracciata”.

Chi si incaricherà di trasmettere alla Casa Bianca questo distillato di saggezza?

Tab. 1. *Interventi militari degli Stati Uniti e esportazione della democrazia*

Stato	Anno	Successo
Irak	2003-in corso	No
Afghanistan	2002-in corso	No
Kosovo	1999-in corso	No
Bosnia	1995-in corso	No
Haiti	1994-1996	No
Somalia	1993-1994	No
Panama	1989	Sì
Grenada	1983	Sì
Cambogia	1970-1973	No
Sud Vietnam	1964-1973	No
Laos	1964-1974	No
Rep. Domenicana	1965-1966	No
Corea del Sud	1945-1950	No
Giappone	1945-1952	Sì
Germania Ovest	1945-1949	Sì
Italia	1943-1945	Sì
Rep. Domenicana	1916-1924	No
Russia	1918-1922	No
Cuba	1917-1922	No
Haiti	1915-1934	No
Messico	1914	No
Nicaragua	1909-1933	No
Cuba	1906-1909	No
Panama	1903-1936	No
Cuba	1898-1902	No

Fonte: Pei e Kasper 2003, Andreatta, 2006.

Riferimenti bibliografici

Andreatta, F. (2006), “Democrazia e politica internazionale: pace separate e democratizzazione del sistema internazionale”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 35, n. 2, pp. 212-233.

Bastian, S, Luckham R. (a cura di) (2003), *Can Democracy be Designed. The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, London, Zed Books.

Cox, M., Ikenberry, G.J., Inoguchi, T. (a cura di) (2000), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford, Oxford University Press.

Fukuyama, F. (2005), *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Torino, Lindau.

Koenig-Archibugi, M. (1997), “Come esportare la democrazia?”, *Politica internazionale*, n. 4-5, 1997.

Pei, M. e Kasper, S. (2003), *Lessons from the Past: The American Record on Nation Building*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.

Daniele Archibugi

Debating Cosmopolitics (2003), London, Verso.

(con Franco Voltaggio), *Filosofi per la pace* (1999), Roma, Editori Riuniti.

Diritti umani e democrazia cosmopolitica (1998), Milano, Feltrinelli.

Il futuro delle Nazioni Unite (1995), Roma, Edizioni Lavoro.