

## Una società civile internazionale

FABIO MARCELLI \*

**G**li Stati continuano a rimanere la pietra angolare della società internazionale, nata nella sua configurazione attuale verso il XVI-XVII secolo con i trattati di Westfalia. Nonostante la crisi dello Stato ci sono anche vari fattori di segno diverso.

Da una parte c'è il tema delle trasformazioni tecnologiche e economiche, la crescente interdipendenza degli Stati. Pensiamo ai problemi ambientali, i flussi di immigrazione, i problemi di circolazione delle merci e delle informazioni. La globalizzazione non si pone in caratteri neutri, ma assume connotazioni precise a seconda delle forze che ne sono promotrici e oggi le forze dominanti sono quelle del capitale transnazionale dal punto di vista economico, politico e anche culturale.

La globalizzazione si attua sotto l'influsso di interessi e di forze che sono essenzialmente legate al capitale finanziario, quindi con un ruolo della moneta assolutamente prevalente in una fase di stagnazione dell'economia e che vede anche un'accentuazione delle disponibilità di reddito e delle disponibilità di vita su scala mondiale, sia in senso geografico, sia all'interno di ogni singola società, in vari settori diversamente distribuiti. In tutti i paesi si nota una divaricazione a livello di reddito fra élite che tendono ad assorbire una quota crescente del reddito nazionale lordo e settori ampi di popolazione che sono spinti verso la miseria estrema. Entrano quindi in crisi gli Stati più poveri, quelli esclusi dal potere e dalla ricchezza.

Non tutte le funzioni dello Stato sono in crisi, ma quelle inerenti la distribuzione del reddito (pensiamo allo Stato sociale) o anche la democrazia (che sempre più viene messa in discussione) o lo Stato di diritto (pensiamo al problema delle diverse popolazioni, all'episodio dei cosiddetti "sans papier" costretti a forza dalla polizia a uscire dalla chiesa parigina dove erano asserragliati). Altre funzioni dello Stato non solo non vengono colpite da questa crisi, ma vengono esaltate. Se la coesione sociale entra in crisi l'imposizione con la

forza viene esaltata. Si veda ad esempio il Messico, in cui cresce la funzione dei militari legata alla repressione delle rivolte contadine del Chiapas, o alla Cecenia, in cui il ruolo dei militari cresce come forza di repressione delle velleità indipendentiste e autonomiste della popolazione locale.

Un'altra funzione degli Stati che sta mantenendo la sua rilevanza è la funzione diplomatica. In una situazione di crescente interdipendenza, questo ceto che tradizionalmente si è visto assegnare un ruolo di rappresentanza esterna e quindi internazionale degli Stati vede una sua funzione confermata. C'è il pericolo che tutto ciò aumenti la separatezza della politica estera rispetto alle collettività nazionali.

### La politica dei contro-vertici

La comunità internazionale è in subbuglio dopo gli avvenimenti dell'89, che non sono altro che gli effetti di un processo di fondo. L'89 ha visto la crisi dell'impero sovietico e del socialismo reale nella sua versione europea dovuta al dislivello tecnologico ed economico tra questo sistema e il sistema occidentale. Si sono aperte delle speranze perché la ritrovata omogeneità della comunità internazionale poteva essere di preludio a uno sviluppo della democrazia e dei diritti umani. Speranze che però non sono state realizzate negli anni successivi.

Sugli ultimi sviluppi della comunità internazionale, vorrei sottolineare tre elementi:

- Il completamento del mercato internazionale con gli accordi di Marrakech sul Gatt, e quindi la globalizzazione del mercato capitalistico con la tendenziale abolizione dei dazi, che si traduce a sua volta in un elemento di crisi degli Stati sul terreno della politica economica. Le risorse che gli Stati controllano sono molto inferiori al mercato internazionale dei capitali, che sono per la maggior parte controllate da organismi che non rispondono agli Stati e che agiscono secondo logiche autonome di accumulazione del capitale finanziario stesso. In questo quadro si possono analizzare alcuni fenomeni "regionali", quali l'Unione Europea (che può essere assunta come precorritrice di questo modello di unificazione del mercato), il Nafta (che riguarda Stati Uniti, Canada e Messico), e così altre che riguardano aree di sviluppo capitalistico accentuato. Tutti gli esperimenti di creare delle aree simili nei paesi del Terzo Mondo sono falliti.

- Le operazioni militari. In una situazione in cui il consenso e la situazione sociale va scemando, l'elemento militare assume una rilevanza maggiore. L'Onu è più visibile nelle operazioni militari o di "peacekeeping", che hanno incontrato in molti casi il fallimento (pensiamo alla Somalia, dove al di là di qualche aiuto umanitario non si è riusciti a fermare la guerra civile), in altri casi hanno peccato per eccesso o per difetto (come in Jugoslavia). Dal fallimen-

\* Ricercatore del CNR di Diritto Internazionale, dell'associazione Giuristi Democratici.



to delle operazioni militari emerge la divergenza degli interessi, delle aspettative e degli obiettivi fra gli Stati e le Nazioni Unite. C'è una crisi delle Nazioni Unite dovuta da una parte da questa divergenza e dall'altra da un'inadeguatezza dello strumento militare a risolvere la crisi crescente (ad esempio in Rwanda, dove c'è stato un genocidio di proporzioni spaventose, l'intervento dell'Onu non c'è stato). Quella che invece bisognerebbe attuare è una diversa distribuzione del reddito su scala mondiale, con una diversa politica economica e diversi rapporti tra gli Stati. Questo richiederebbe un cambiamento fondamentale delle concezioni politiche ed economiche dominanti, e quindi in ultima analisi anche un cambiamento del livello sociale e dei settori sociali che dettano le politiche.

- Le conferenze internazionali che si sono realizzate sotto l'egida delle Nazioni Unite sono la testimonianza della necessità, per la crescente interdipendenza, di realizzare soluzioni concertate tra le collettività statali. Questi appuntamenti hanno presentato una duplice faccia. Da un lato le conferenze ufficiali, a cui prendevano parte i rappresentanti dei governi e dall'altra parte i "contro-vertici" che si caratterizzavano con assemblee composte da organizzazioni non governative, che hanno affermato molto più dei vertici ufficiali la compenetrazione e lo sviluppo di dialogo e di azione comune tra le varie società nazionali (ad esempio la conferenza di Rio sull'ambiente, quella di Copenaghen sullo sviluppo sociale, quella di Pechino sulle donne). Grandi momenti nei quali si sono affrontati problemi essenziali. Si sono avuti dei grandi proclami di principio. Alla Conferenza di Rio sono stati prodotti cinque atti: due convenzioni (una sul clima e una sulla biodiversità), una dichiarazione non vincolante sulle foreste, una di carattere generale e un programma di quasi 1.000 pagine (molto dettagliate con diversi richiami). Tutto questo però è rimasto in buona parte sulla carta. Non è un caso che le convenzioni (le uniche giuridicamente vincolanti), hanno una portata molto limitata sul piano degli obblighi e degli obiettivi. Gli Stati sono restii a limitare la propria sovranità (quelli più grossi come quelli più piccoli). L'unità possibilità di "imporre" quelle limitazioni di sovranità che sono necessarie per dare una risposta positiva ai problemi dell'interdipendenza sta nella accentuazione del ruolo della società civile, di quella che si chiamava un tempo opinione pubblica internazionale. Solo se questi movimenti e settori della società civile sapranno assumersi su di sé l'onere di dare attuazione a quanto proclamato a livello generale si avranno degli effettivi cambiamenti e sviluppi.

### **Una prospettiva orwelliana?**

Le proposte di riforma dell'Onu sono incentrate sul Consiglio di Sicurezza, perché è in quella sede che si concentra il potere delle Nazioni Unite, nel

suo aspetto di decisione in merito alle operazioni militari, ma anche delle sanzioni economiche. L'ipotesi più discussa è quella di includere nel Consiglio di Sicurezza ulteriori membri permanenti (ancora non si sa se dotati di diritto di veto), che potrebbero essere Germania e Giappone (in ossequio alla realtà dell'economia e del potere economico) e potrebbero anche esserci due o tre Stati del Terzo Mondo per poter dare l'immagine di una maggiore rappresentatività a questo organismo. Vi sono anche delle proposte, come quella italiana, di istituire una nuova categoria di membri semi-permanenti a rotazione.

Ma il Consiglio di Sicurezza è un aspetto molto limitato del discorso. Le problematiche sono molto più ampie. Rispetto al tema del "governo mondiale" (l'espressione non mi piace perché evoca una prospettiva orwelliana di potere planetario), è necessario uno sviluppo del diritto internazionale e delle norme generali a cui fa riferimento. E questo può venire solo da parte della società civile internazionale perché gli Stati non sono disposti ad un ulteriore sviluppo del diritto internazionale. Una delle norme fondamentali è proprio quella del governo locale. C'è una prospettiva di sviluppo su scala planetaria e quindi uno sviluppo del diritto internazionale da una parte e lo sviluppo del governo locale dall'altra. È una prospettiva in cui si può sviluppare l'autogoverno delle comunità esistenti. Questo senza scavalcare gli Stati nazionali, ma viceversa puntando ad attribuire a questi Stati quelle funzioni che sono in crisi per effetto dei processi economici e di altro tipo in atto (funzioni di controllo democratico, di redistribuzione del reddito, di regolamentazione del controllo sull'economia). Queste potranno essere attribuite agli Stati se questi sapranno accentuare le funzioni collegate allo sviluppo delle attività locali e delle loro funzioni. Sviluppare l'autogoverno locale e la democrazia, esaltare il luogo delle collettività locali nel quadro di uno sviluppo del diritto internazionale e delle regole che pongano l'umanità in grado di fare i conti con i problemi che ha di fronte alla fine del XX secolo.

Il discorso dell'"empowerment" è molto interessante se poniamo come obiettivo quello di svuotare il potere accentuando l'elemento antagonista del potere: i diritti. È un elemento strategico nella ridefinizione di una democrazia a livello internazionale. C'è poi il grosso problema del rapporto tra questa democrazia e il governo. Più di un governo forse si tratta di cercare un sistema delle regole, che siano effettivamente democratiche e quindi prevedano una realizzazione dei diritti individuali e collettivi e un'attribuzione di potere di autogoverno alle comunità territoriali. Questo sistema di regole deve avere anche dei momenti di controllo e di garanzia sulla loro effettuazione, ma per la natura stessa della società internazionale, questo tipo di azione è più facilmente realizzabile a livello decentrato. Il che non toglie che si debbano prevedere anche dei momenti centralizzati e quindi un'attribuzione di ruoli e compiti nuovi alle organizzazioni internazionali. Uno dei nodi che si sta affrontando è quello dei fondi di queste organizzazioni. Oggi dipendono dagli Stati e soprattutto da-



gli Stati ricchi. Si sono proposte forme di finanziamento autonomo da parte dell'organizzazione stessa, mediante ad esempio le tasse sulle transazioni finanziarie internazionali. C'è una proposta di un'agenzia che si occupa del sequestro dei fondi dei narcotrafficienti, che se fossero requisiti, potrebbero realmente finanziare non solo questa agenzia, ma anche l'insieme delle Nazioni Unite vista la portata delle transazioni in questione.

In questa logica di interrelazione dialettica tra momenti decentrati di autogoverno e momenti centralizzati di coordinamento, la presenza della società civile internazionale è molto importante e si può prevedere una "funzionalizzazione" in positivo di alleanza con settori dell'élite esistenti a livello internazionale. Ma il vero motore di un processo di ristrutturazione democratica internazionale continua ad essere a livello decentrato nelle comunità. Potrebbe essere questo un modello per diversi settori da sviluppare su varie istanze che per natura sono decentrate nella società civile. Si può pensare in altri settori anche questo tipo di interrelazione (quello dell'ambiente è uno di questi). Questo si accompagna a una redistribuzione dei poteri su scala internazionale che vede come istanza fondamentale quelle decentrate. In questa logica anche i partiti politici possono svolgere un ruolo a condizione che siano permeabili alle istanze della società civile, cosa che non sempre avviene come ben sappiamo in Italia. ■