



## Il ruolo delle Nazioni Unite a sostegno della democrazia

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

n. 15 – Luglio 2010

---

**ABSTRACT** – I principi di fondo e gli strumenti operativi che guidano l'azione delle Nazioni Unite ai fini della promozione della democrazia in paesi che escono da conflitti o da regimi autocratici: processo in cui, per la loro terzietà e neutralità, le NU hanno un ruolo di fondamentale importanza. Si tratta di un compito non facile, che richiede una visione molto ampia del processo di democratizzazione.

---

### La nuova priorità internazionale della promozione della democrazia

La letteratura volta ad approfondire i processi di democratizzazione è oggi molto più ampia che in passato. Tuttavia, sul piano pratico i risultati dei tentativi di promuovere sistemi democratici stabili nel mondo non inducono ad un facile ottimismo: Bosnia, Kosovo, Timor Est, Cambogia, Afghanistan e Iraq sono solo alcuni drammatici esempi che confermano la difficoltà di tale sfida<sup>1</sup>.

In generale, si è assistito negli ultimi decenni ad un passaggio epocale dalla fase della **decolonizzazione** – al cui interno il sistema delle Nazioni Unite (NU) si era ritagliato un ruolo significativo e chiaro - a processi di **democratizzazione post-conflitto** che appaiono come una conseguenza diretta sia delle richieste provenienti da popolazioni stremate dai costi umanitari, politici ed economici dei conflitti armati, sia dell'indebolimento delle élite politiche precedentemente al potere. Soprattutto dopo la fine della guerra fredda, il primato della democrazia e della libertà - sacrificato in passato sull'altare della contrapposizione tra i due blocchi - ha trovato nuovo spazio, facendo dell'obiettivo di introdurre forme democratiche di *governance* in Stati precedentemente autocratici, in quelli in fasi post-conflittuali e nei paesi in via di sviluppo in genere, un asse prioritario d'intervento nei programmi di cooperazione internazionale. Ciò ha non solo implicato un riposizionamento delle strategie e dell'operato delle organizzazioni internazionali su quel terreno, ma ha anche aperto maggiori spazi d'azione ad altri attori in precedenza confinati in ambiti più circoscritti, a cominciare dai **governi occidentali** e dalle rispettive forze militari, fino alle Organizzazioni non governative (ONG), con cui il sistema delle NU è chiamato a convivere, relazionarsi, coordinarsi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Hippler (2008), "Democratization after Civil Wars. Key Problems and Experiences", *Democratization*, Vol.15, No.3, June 2008, pp. 550–569.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda i governi occidentali, questa nuova fase è bene illustrata, ad esempio, dalla **National Security Strategy** elaborata dall'amministrazione americana di George W. Bush nel 2002, in cui la parola "freedom" ricorre 64 volte, "liberty" 14 volte e "democracy" 36 volte. Vedi: The White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., September.

Ciò ha imposto alle NU la ricerca, negoziata con le altre parti, di un ruolo specifico nelle politiche di promozione dei processi di democratizzazione. Questa visione enfatizza l'interventismo umanitario, il *peacebuilding* e il *peace-enforcement* nelle aree di conflitto, e riflette le posizioni maggioritarie in Occidente in materia di politica estera, sicurezza, cooperazione allo sviluppo. Al di là delle pur significative differenze politiche sulla traduzione operativa della strategia, infatti, la necessità di coniugare pace e stabilità con democrazia trova paladini convinti sia nelle amministrazioni repubblicane che in quelle democratiche negli Stati Uniti (basti pensare alla presidenza di Bill Clinton), nelle democrazie liberali e socialdemocratiche europee e nell'UE, e nel mondo delle ONG, oltre che nelle forze armate che, come nel caso della NATO, si impegnano sempre più spesso in azioni di *state-building*, democratizzazione, ricostruzione e stabilizzazione.

In questo contesto, l'azione delle NU è diventata strategica, al di là dell'efficacia o meno delle singole operazioni, anche perché interventi unilaterali negli affari interni di un altro Stato – soprattutto quando l'“ingerenza umanitaria” viene esercitata da paesi come gli Stati Uniti, la cui credibilità è stata in una certa misura indebolita dalle guerre in Iraq e Afghanistan – suscitano sospetti, critiche o aperta ostilità, non producono i risultati sperati e fanno guardare al multilateralismo come al male minore. In assenza di interlocutori regionali forti e credibili nelle aree di crisi – che teoricamente potrebbero essere i livelli istituzionali più adatti ad affrontare i processi di democratizzazione, ricostruzione e stabilizzazione post-crisi - le NU si candidano dunque a giocare un ruolo importante nei programmi di promozione della democrazia.

### **Il ruolo delle NU nella promozione della democrazia: i principi di fondo**

Nel corso degli ultimi venti anni le NU hanno investito consistenti risorse militari, politiche, umanitarie ed economiche nelle operazioni legate a conflitti interstatali e guerre civili. Al fine di meglio orientare e guidare l'operatività del sistema delle NU, il Segretario Generale Ban Ki-moon ha presentato l'11 settembre 2009 una “**Guidance Note on Democracy**”<sup>3</sup>. Si tratta di un documento interno, che ha però anche una rilevanza pubblica e un potenziale impatto normativo<sup>4</sup>. Esso riconosce che la Carta delle NU non contiene la parola “democrazia” ma evidenzia quanto questa sia indispensabile, essendo la democrazia “in definitiva uno strumento per conseguire la pace e la sicurezza internazionale, il progresso e lo sviluppo economico e sociale, il rispetto dei diritti umani – i tre pilastri della *mission* delle NU, così come enunciato nella Carta”. Il documento richiama le conclusioni del vertice mondiale del 2005, secondo cui “la democrazia, lo sviluppo e il rispetto universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono interdipendenti e si rafforzano reciprocamente”.

La “Guidance Note” non elude le controversie che animano da anni il dibattito internazionale sulla promozione della democrazia; anzi, partendo proprio da queste afferma che “dato l'intenso dibattito che circonda gli interventi per la promozione della democrazia, diventa quanto mai importante definire un quadro di riferimento accettabile da tutti e al contempo efficace, così da portare avanti al meglio le iniziative”.

Il **concetto di democrazia** delle NU è **olistico**, cioè “comprende gli aspetti procedurali e sostanziali, istituzioni formali e processi informali, maggioranze e minoranze, uomini e donne, governi e società civili, dimensioni politiche ed economiche, livelli nazionali e locali”. Come afferma la risoluzione 62/7 dell'Assemblea Generale, “le democrazie condividono caratteristiche comuni, ma non esiste un modello unico di democrazia”, e la democrazia “non appartiene a un singolo paese o regione”.

Un merito che va riconosciuto alla “Guidance Note” è quello di non liquidare la questione della democratizzazione semplicemente attribuendo a cause esterne le radici dei problemi: il documento identifica espressamente fattori interni - come la cattiva gestione degli affari pubblici, gli abusi di potere dello Stato, la corruzione endemica, la disuguaglianza e la negazione dei diritti dei più poveri - come i principali problemi da affrontare. Rifiuta il relativismo culturale ma al contempo rivendica come essenziale la capacità di appropriarsi pienamente sul piano locale dei principi e delle norme concordate a livello internazionale. In questo discorso, lo stato di diritto acquista un rilievo particolare e la democratizzazione è concepita come parte del processo di autodeterminazione, riconoscendo un ruolo fondamentale alla società civile e ai mezzi d'informazione. Proprio per queste ragioni, si è voluto che fosse direttamente il Segretario Generale a prendere questa posizione, perché ben difficilmente un tale documento avrebbe trovato rapidamente un ampio consenso tra le diverse sensibilità e interessi degli Stati membri.

Su queste basi, la “Guidance Note” identifica alcuni principi generali per orientare l'operato delle NU per la promozione della democrazia:

---

<sup>3</sup> Si veda [www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf](http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf).

<sup>4</sup> R. Rich (2010), “Special Document. United Nations”, *Journal of Democracy*, Volume 21, N. 2, Aprile, pp. 182-186. Dello stesso autore si veda anche: E. Newman e R. Rich (a cura di) (2004), *The UN role in promoting democracy: Between ideals and reality*, UN University Press, New York.

- 1) È fondamentale la **diplomazia preventiva**, adottando un approccio pro-attivo che prevenga rischi attraverso il ricorso alla mediazione e altri strumenti disponibili, ben sapendo che i colpi di stato sono normalmente la premessa di un peggioramento della situazione dei diritti umani, della qualità democratica e della *governance*.
- 2) È essenziale il principio precauzionale del **“do no harm”**<sup>5</sup>. L’esperienza dimostra che incoraggiare prematuramente elezioni libere può, ad esempio, rivelarsi controproducente in società fragili, radicalizzando le posizioni; lo stesso vale per una pedissequa riproposizione di modelli organizzativi e istituzionali occidentali.
- 3) È necessario sviluppare **strategie di sostegno alla democrazia che abbiano un orizzonte di lungo periodo**. Soluzioni di breve termine possono suscitare aspettative irrealistiche e innescare meccanismi perversi di crisi di fiducia all’interno delle società. Inoltre, tali strategie devono fare perno sulla reale appropriazione dei processi di cambiamento da parte delle popolazioni locali, sulla partecipazione e il coinvolgimento ampio e non discriminatorio della popolazione nei processi di democratizzazione, con un’attenzione particolare alla partecipazione delle fasce vulnerabili della popolazione e alla questione di genere.

### Le otto aree di intervento specifico delle Nazioni Unite

Al di là dell’impegno generale a promuovere principi, pratiche e istituzioni democratiche, rafforzare la pace e la sicurezza e facilitare la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo e al rispetto dei diritti umani, le NU puntano – sempre nella “Guidance Note” – a sostenere i processi di democratizzazione attraverso le seguenti otto aree di intervento:

- 1) Fornire **strumenti operativi di facilitazione politica**: in particolare mediazione e azione negoziale, attraverso l’organizzazione di forum di discussione politica, in nome di processi inclusivi di dialogo nazionale facilitati dalla terzietà e neutralità delle NU<sup>6</sup>.
- 2) Incoraggiare la partecipazione popolare e sostenere elezioni libere ed eque. Il **sostegno ai processi elettorali** e al corretto svolgimento delle elezioni - attraverso meccanismi o istituzioni indipendenti che le gestiscano e monitorino l’intero processo - accresce la fiducia e la credibilità dei processi democratici. In particolare, le NU dovrebbero impegnarsi a promuovere misure specifiche atte a garantire che voci politiche escluse o marginalizzate siano comunque rappresentate nell’agone politico. Tutti i processi effettivi di *governance* - a cominciare dalla fase legislativa ed esecutiva – dovrebbero, allo stesso modo, essere oggetto di monitoraggio regolare da parte delle NU, al fine di sostenere il processo di democratizzazione nella sua interezza.
- 3) Promuovere lo sviluppo di una cultura democratica. L’**educazione alla democrazia** è un concetto ampio che attiene alla diffusione dei principi democratici in una società, incoraggiando tutti i cittadini ad essere pienamente responsabili e consapevoli dei propri diritti. L’azione delle NU si muove su un ampio spettro di iniziative: educazione civica ed elettorale, formazione, appoggio tecnico ai mezzi di comunicazione.
- 4) Sostenere il **pluralismo politico**. I partiti politici svolgono un ruolo essenziale nelle democrazie, aggregando interessi e integrando i cittadini nei processi politici. Le NU, forti della propria natura imparziale e indipendente, hanno un vantaggio comparato unico per promuovere lo sviluppo di strutture multipartitiche, inclusive, tolleranti e trasparenti.
- 5) Aumentare il livello di **trasparenza e responsabilizzazione**. In uno stato di diritto, la responsabilizzazione dei funzionari pubblici e dei rappresentanti eletti dal popolo è la base della democrazia. Le NU appoggiano

---

<sup>5</sup> Il concetto - sviluppato dalla studiosa Mary Anderson nel 1999 - implica l’evitare azioni, da parte della comunità dei donatori internazionali, che possano incidentalmente arrecare danni al processo di ricostruzione istituzionale di un paese (ad esempio, mettere in piedi sistemi di bilancio alternativi a quelli dello Stato o remunerare lo staff locale in maniera sproporzionata rispetto al livello dei salari pubblici di quel paese). Cfr. *Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War*, Mary B. Anderson, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

<sup>6</sup> Le “Guidelines for UN Representatives on Certain Aspects of Negotiations for Conflict Resolution” e le “Guidelines on Humanitarian Negotiations with Armed Groups” del 2006 sono i documenti che danno indicazioni chiave a questo riguardo, sottolineando l’importanza di temi come la *governance* e le riforme elettorali, giuridiche, socio-economiche.

l'istituzione di difensori civici di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini (*l'ombudsman*), commissioni elettorali, commissioni anti-corruzione, osservatori sull'uguaglianza di genere, commissioni sui diritti umani, servizi di ispezione generale e revisione dei conti dello Stato. Inoltre, si impegnano ad incoraggiare gli Stati membri ad adottare ed implementare una legislazione moderna in materia.

- 6) Promuovere lo **stato di diritto**. Per le NU stato di diritto significa anzitutto il principio generale di buona gestione degli affari pubblici, secondo cui tutte le persone, istituzioni ed entità, pubbliche e private, sono responsabili davanti alla legge e devono rispondere ed essere giudicate in base a leggi promulgate e applicate in modo indipendente, coerenti con le norme e gli standard internazionali sui diritti umani. Le NU appoggiano lo sviluppo e il rafforzamento delle istituzioni legislative, esecutive e giudiziarie perché abbiano le capacità, le risorse e la necessaria indipendenza per esercitare i rispettivi ruoli<sup>7</sup>.
- 7) Incoraggiare un **sistema di governance responsabile e inclusivo**. Le istituzioni pubbliche democratiche, soprattutto a livello locale (cioè le più vicine alle persone), devono essere forti ed efficaci, un baluardo a difesa della democrazia e non solo gestori di risorse. L'assistenza delle NU spazia da programmi di riabilitazione post-conflitto a iniziative di sviluppo per il rafforzamento delle capacità istituzionali nel lungo periodo.
- 8) Sostenere il **rafforzamento della società civile**. Le NU si impegnano a sostenere le numerose e vitali espressioni democratiche di una società civile responsabile e attiva: ONG e gruppi per le riforme democratiche, associazioni per i diritti umani e a difesa di donne e giovani, movimenti sociali, sindacati, espressioni di minoranze etniche o religiose, associazioni indipendenti di controllo sull'operato di organizzazioni ed enti pubblici e privati.

Sulla base di iniziative ad ampio spettro riconducibili a questi otto ambiti di intervento, le NU mirano a consolidarsi come protagoniste dello sviluppo della cultura democratica nel XXI secolo. A questo fine, tra i progetti che dovrebbero concretizzarsi a breve si segnala lo sviluppo di un Portale internet sulla democrazia ospitato dal sito delle NU, e il consolidamento del gruppo di lavoro inter-agenzie NU sulla democrazia.

### **L'operatività del sistema NU**

Le missioni di *peacebuilding* rappresentano il fattore esterno più importante ai fini del consolidamento di una *governance* democratica in un paese che esce da una fase conflittuale. I capi delle missioni di *peacebuilding* (in genere Rappresentanti speciali del Segretario Generale) godono di un elevato livello di autonomia e autorità che gli permette di prendere decisioni importanti in materia di coordinamento con i responsabili delle altre agenzie internazionali e dei paesi donatori.

Gli organi delle NU più direttamente coinvolti sono il **Department of Peacekeeping Operations (DPKO)** e il **Department of Political Affairs (DPA)**. Gran parte delle missioni di consolidamento della pace sono svolte e controllate dal DPKO, ma un numero crescente di missioni in vari paesi è oggi gestito direttamente dal DPA, e anche dalla Peacebuilding Commission, organismo sussidiario consultivo delle NU istituito a seguito della dichiarazione del Summit mondiale del 2005.

L'**United Nations Development Programme (UNDP)** è uno degli attori operativi più importanti all'interno del sistema NU in materia di *governance* democratica, al punto che nel 2008 il 38% della sua spesa per programmi di assistenza (globale, regionale e nazionale) riguardava questa sfera, superando anche le spese relative alle iniziative per il raggiungimento degli MDG e la riduzione della povertà.

---

<sup>7</sup> I documenti "Guidance Note of the Secretary-General on the United Nations Approach to Rule of Law Assistance" del 2008 e "Guidance Note of the Secretary-General on United Nations Assistance to Constitution-making Processes" del 2009 forniscono i principi operativi fondamentali e il quadro politico di riferimento dell'azione delle NU in materia.



UNDP ha fornito sostegno tecnico, finanziario e di *policy* a democrazie nascenti o in crisi, come Papua Nuova Guinea, Maldive e Tanzania; ha svolto un ruolo importante nelle tornate elettorali in Iraq e Bangladesh; ha cercato una via negoziale alle controversie sulle elezioni presidenziali in Zambia a fine 2008; è particolarmente impegnato a sostenere la riforma fiscale in Nigeria e ha sostenuto la riforma elettorale in Libano, paese che ha beneficiato negli ultimi anni di significativi contributi finanziari italiani sul canale multilaterale.

Anche altre agenzie del sistema NU operano sul terreno della *governance* democratica: lo **United Nations High Commissioner for Human Rights** (OHCHR), ad esempio, interviene in materia di processi di democratizzazione, svolgendo un ruolo importante in tema di stato di diritto e di diritti umani, componenti essenziali della *governance* democratica. Solo UNDP, però, ne fa un asse principale di lavoro e si concentra su programmi di lungo periodo, anziché unicamente su iniziative di breve termine (come il monitoraggio elettorale).

### **I problemi e le sfide del futuro**

Il sistema delle NU trova nella sfida della promozione della democrazia una leva fondamentale per rinnovare il suo tradizionale mandato, imperniato su sicurezza, pace, diritti umani e sviluppo, e cercare di conquistare credibilità e autorevolezza su questo terreno.

Il compito non è semplice. Gli interventi in corso in Afghanistan e Iraq hanno riportato al centro del dibattito e della politica internazionale la discussione sulla possibilità di imporre dall'esterno regimi democratici. Si è tornati, in qualche modo, agli inizi degli anni Novanta, quando si ipotizzava il ricorso a forme di protettorato temporaneo come condizione necessaria per promuovere la democrazia in stati segnati da guerre civili o interventi esterni.

Le esperienze di interventi a sostegno della democrazia in situazioni di post-conflitto attraverso lo strumento del **governo di transizione sotto l'egida delle NU** - come in Cambogia (UN Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) e Timor Est (UN Transitional Administration in East Timor: UNTAET) - forniscono alcuni spunti di riflessione per il lavoro futuro. Quello strumento può rappresentare una soluzione ai problemi dell'insicurezza, dell'instabilità politica e delle tensioni civili in Stati in profonda crisi; può favorire una democratizzazione duratura se l'autorità di transizione è in grado di mantenere uno stabile bilanciamento di poteri e di garantire alle parti il rispetto delle procedure democratiche. Ma come indica il caso del governo di transizione in Cambogia, quello strumento funziona solo laddove la riconciliazione tra le parti e i partiti interni è possibile; in caso contrario, l'impianto complessivo del processo di pace crolla e la democrazia diventa un miraggio irraggiungibile. I due esempi citati, Cambogia e Timor Est, dimostrano anche che la democratizzazione deve essere intesa all'interno di un'**agenda integrata di costruzione della pace sul piano politico, economico e sociale**. I governi transitori non possono terminare prima che le radici della democrazia si siano ben ramificate nel tessuto sociale o prima che le istituzioni democratiche si siano sviluppate fino a poter camminare con le proprie gambe.

In ogni caso, è ormai chiaro che la democrazia non si cimenta unicamente attraverso il pure essenziale passaggio elettorale, e neanche attraverso un'amministrazione di transizione. È necessario un orizzonte più ampio, come la natura delle iniziative UNDP e, più ancora, il disegno proposto dal Segretario Generale delle NU fanno intravedere. Si tratta però di un terreno insidioso, in cui il progresso dipende tanto dalla costruzione di alleanze forti con i numerosi attori – civili e militari, bilaterali e multilaterali – che operano su questo terreno, quanto dalla capacità di affrontare le nuove sfide delle complesse interrelazioni tra pace, sicurezza, stabilità, sviluppo e *governance* democratica, intrecciate con le specificità dei contesti locali.

*Coordinamento redazionale a cura di:*

---

### **Camera dei deputati**

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)