

# PROMOZIONE E PROTEZIONE DELLA DEMOCRAZIA. IL CONCETTO, LE RICERCHE, LA VALUTAZIONE

di Philippe C. Schmitter e Imco Brouwer

## *Introduzione*

La promozione della liberalizzazione politica, della democratizzazione e del consolidamento delle democrazie di recente istituzione da parte delle democrazie già affermate – in breve, le iniziative di promozione e protezione della democrazia (*Democracy Promotion & Protection: Dpp*) – è uno scopo perseguito da tempo. Soltanto di recente, tuttavia, esso si è trasformato in una vera e propria politica pubblica.

Inizialmente, le iniziative di Dpp si basavano sulla coercizione tra Stati; più tardi presero a fondarsi sempre più sul condizionamento dell'erogazione di aiuti e della concessione di favori commerciali. Dalla seconda metà degli anni ottanta, hanno implicato in modo crescente una contrattazione consensuale tra beneficiari e donatori. Anziché con la minaccia di azioni militari o sanzioni economiche, i programmi di Dpp sono stati attuati nei paesi interessati con la cooperazione di agenzie governative

*Questo saggio ha beneficiato del generoso sostegno finanziario dello Us Institute for Peace (Usip), Washington D.C. al progetto di ricerca su Western Democracies and the Promotion of Democracy in the Arab World (Usip finanziamento S97/139) diretto da Philippe C. Schmitter e Imco Brouwer. Le opinioni, le risultanze e le conclusioni presentate in questo lavoro sono degli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista dell'Usip. Nicolas Guilhot ha contribuito in modo rilevante al presente saggio. Gli autori hanno beneficiato anche delle discussioni con Christine Abele, Bernard Gbikpi e Claus Offen, membri di un gruppo di ricerca sugli interventi di promozione e difesa della democrazia. Tale gruppo, che opera all'Istituto universitario europeo di Firenze e alla Humboldt Universität di Berlino, ha avviato nel marzo 1999 un progetto di ricerca su Democracy Promotion and Protection in Central and Eastern Europe and in the Middle East and North Africa, generosamente sostenuto dalla Volkswagen Stiftung per tre anni. Un secondo saggio connesso al presente lavoro – Imco Brouwer, «Civil Society Assistance to the Arab World: the Cases of Egypt and Palestine» – sarà pubblicato in Thomas Carothers e Marina Ottaway (a cura di), Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion, Washington D.C., 2000, Carnegie Endowment for International Peace.*

**RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA / a. XXX, n. 2, agosto 2000**

e/o di organizzazioni private. Il campo è stato dominato inizialmente dai governi nazionali in qualità di donatori. Successivamente, organizzazioni intergovernative quali le Nazioni unite, l'Unione europea, l'Organizzazione degli Stati americani, la Csce, e altre ancora si sono aggregate a tale impegno. Le organizzazioni non-governative iniziarono anch'esse a giocare un ruolo via via più rilevante, soprattutto in qualità di implementatori dei fondi per interventi di Dpp erogati dai governi nazionali e dalle organizzazioni intergovernative. All'inizio del nuovo secolo, tali interventi sono sostenuti da quasi tutti i governi occidentali, alcuni dei quali hanno perfino creato specifici dipartimenti di «democrazia, diritti umani e *governance*». Le organizzazioni non-governative attualmente coinvolte sono centinaia e ogni anno centinaia di migliaia di dollari vengono spesi per programmi di Dpp.

Qual è l'effetto di tutto ciò? Gli interventi di Dpp hanno alterato in modo significativo la probabilità che i regimi autocratici siano liberalizzati e anche democratizzati? E una volta avviato il processo di mutamento di regime, gli interventi di Dpp contribuiscono positivamente a un eventuale consolidamento del regime democratico? Questo saggio, evidentemente, non pretende di fornire una risposta definitiva a queste domande, ma intende porre le basi per definire il concetto di Dpp, individuare il possibile impatto di tali interventi, valutare quali dei numerosi programmi di Dpp hanno maggiori probabilità di successo.

### *Il quando e il contesto*

*Prima degli anni settanta.* L'impegno delle democrazie consolidate nel promuovere in altri paesi il «loro» tipo di regime politico e nel proteggere queste istituzioni nascenti non è cosa nuova. Gli interventi di Dpp costituiscono uno strumento di politica estera almeno a partire dai Quattordici punti lanciati da Woodrow Wilson al termine della prima guerra mondiale. Alla fine della seconda guerra mondiale gli alleati ebbero maggiore successo: non solo sconfissero militarmente e costrinsero alla resa incondizionata le autocrazie alle quali si opponevano, ma ne occuparono a lungo i territori ed esercitarono un ruolo nella fondazione delle nuove istituzioni politiche. Nei casi in cui la Dpp è stata più pacifica, indiretta e/o rispettosa della sovranità nazionale, essa ha invece prodotto risultati assai meno incisivi.

Spagna e Portogallo rimasero autoritari fino alla metà degli anni settanta. I paesi dell'America Latina, dopo i brevi interludi democratici del dopoguerra, sono tornati con poche eccezioni (Costa Rica e, poi, Venezuela e Colombia) alla dittatura militare. I «trasferimenti istituzionali» dalle democrazie europee alle ex colonie in Africa ed Asia, dal canto loro, non ebbero sorte migliore e quei paesi – con l'importante eccezione dell'India – diventarono regimi a partito unico o regimi militari. Gli Stati Uniti accordarono la democrazia alle Filippine solo per vedervi più tardi l'affermazione di un regime autoritario e la costante presenza militare americana in Corea del Sud non ha impedito l'avvento di un regime autocratico in quel paese.

In buona sostanza, fino all'ondata di democratizzazioni successiva al 1974, la lezione degli interventi di Dpp non è stata molto incoraggiante. Non soltanto sembrava che, per avere successo, lo sforzo dovesse essere protratto, ingente e diretto, ma esso poteva essere facilmente superato da altri e più pressanti obiettivi di politica estera. Per decenni la guerra fredda e l'equilibrio militare bipolare fra Stati Uniti e Unione Sovietica hanno indotto molte democrazie occidentali al sostegno di «utili» dittatori e alla diffidenza verso le disordinate e dogmatiche politiche dei democratici «non allineati».

Anche la letteratura accademica sulle transizioni di regime ha alimentato lo scetticismo sui possibili esiti dei programmi di promozione e protezione della democrazia. Essa ha infatti posto in luce, tra l'altro, che pressoché tutti i paesi non democratici erano carenti sul piano dei «pre-requisiti per la democrazia». Ingeggnose analisi statistiche hanno «provato» al di là di ogni ragionevole dubbio che i paesi con un reddito medio inferiore a una certa soglia, con bassi livelli di alfabetizzazione e di educazione formale, privi di una classe media indipendente o di una borghesia urbana, nonché dei benefici effetti del protestantesimo e dell'amministrazione coloniale britannica e via dicendo avevano scarse probabilità di poter mai entrare a far parte del novero delle democrazie. Se i potenziali sostenitori degli interventi di Dpp si fossero basati su questa dottrina, avrebbero probabilmente convenuto sull'inutilità di qualsiasi impegno di attività e di risorse in quella direzione. Sarebbe stato assai più produttivo sostenere l'«ordine politico», qualsiasi esso fosse, e sperare che alla fine lo sviluppo economico modificasse i termini dell'equazione. Prima degli anni settanta, insomma, per tutta una serie di ragioni gli interventi di Dpp furono assai circoscritti.

*Dopo il 1974.* Dall'inattesa *Revolução dos cravos* portoghese del 1974, più di cinquanta paesi hanno tentato di «transitare» da regimi in diversa forma autocratici a tipi distinti di democrazia liberale.

Nelle loro ricerche su questa «ondata» di democratizzazione, gli autori hanno teso a emendare gli assunti relativi al come, al dove e al perché la democrazia può affermarsi. Essi hanno posto in evidenza, ad esempio, l'importanza dell'incertezza nella fase di cambiamento di regime e, di conseguenza, il ruolo di specifici attori che agiscono secondo modalità inusuali, incalzati dalla pressione degli eventi, sulla base di informazioni parziali e con partner molto frammentati. Questo stato di cose, cui spesso si congiunge una condizione di entusiasmo popolare e di mobilitazione della società civile, favorisce una sorta di sospensione dei «normali» vincoli della struttura sociale, delle necessità economiche e perfino delle predisposizioni culturali del contesto, da cui scaturisce la definizione di Accordi (*pactos*) altrimenti assai improbabili. Se questi assetti della fase di transizione si protraggono per un tempo sufficiente, essi possono gettare le basi per la definizione di regole più stabili e mutuamente vantaggiose, tali da indurre i protagonisti a giocare il gioco politico democratico, pur se magari in modo limitato e con risultati imperfetti se comparati con le ben consolidate democrazie liberali occidentali.

Da questa nuova prospettiva, molto di ciò che la precedente letteratura aveva descritto come «pre-requisiti per la democrazia» diventò «prodotti della democrazia», considerato che i protagonisti in queste neo-democrazie (governanti e cittadini) potevano accordarsi per agire secondo un insieme di regole di competizione e cooperazione mutuamente soddisfacenti (seppur non ottimali). Gli studiosi che hanno analizzato queste nuove dinamiche di transizione e consolidamento di regime – denominati «transitologi» e «consolidologi» – sono giunti ad un certo numero di conclusioni, ancorché provvisorie e controverse.

Primo: soltanto in pochissimi casi di democratizzazione gli attori (o i membri della comunità scientifica) ne avevano previsto l'avvento. Tali democratizzazioni hanno avuto luogo per lo più in contesti ritenuti, per motivi culturali o strutturali, poco propizi all'affermazione della democrazia (la quale, se per qualche eccezionale motivo vi fosse sorta, sarebbe ben presto fallita).

Secondo: nei loro tentativi di spiegare questi risultati senza precedenti (*ex post factum*, occorre riconoscere), gli analisti

hanno dato maggior risalto ai fattori collegati all'intervento umano rispetto alle determinanti della struttura sociale o alle abitudini culturali. Rispetto a quanto si era supposto in precedenza, emergeva l'esistenza di un certo margine per le scelte collettive e le azioni assertive.

Terzo: sebbene i diversi casi presentassero alcuni aspetti in comune (in particolare, l'incertezza e la contingenza), vi erano profonde differenze in termini di «modalità della transizione» (modalità di cui sono stati individuati quattro diversi tipi: patto, imposizione, riforma, rivoluzione: Karl e Schmitter 1991), elemento quest'ultimo concettualizzato come variabile interveniente nella relazione tra i fattori strutturali nazionali e il risultato contingente a livello di regime. Questi mutamenti di regime non solo hanno avuto luogo grazie a un insieme di attori e processi assai vario, ma tali differenze sembrano esercitare un impatto durevole sul risultato successivo, ad esempio rispetto alla probabilità del consolidamento e al tipo di democrazia.

Quarto: i fattori che avevano determinato la caduta dei regimi autoritari e gli attori che avevano politicamente tratto profitto da questo processo di transizione spesso non erano quelli che avevano successivamente favorito l'eventuale consolidamento democratico. La «transitologia» e la «consolidologia» di conseguenza sono nate come sotto-discipline distinte (benché collegate), con variabili, assunti di base e proprietà emergenti differenti.

Quinto: rispetto alle precedenti fasi di mutamento di regime, un numero assai minore di paesi è tornato ad essere autoritario. Laddove l'esercito o i governanti stessi (con un autogolpe) hanno puntato a un simile obiettivo (è stato il caso di Guatemala, Haiti e Venezuela) il tentativo è fallito.

*Espansione e diversificazione dell'attività di Dpp.* Esistono molte differenze tra la più recente ondata di democratizzazione e le ondate precedenti. Quella che maggiormente colpisce è che la «moderna democrazia liberale» si è affermata come l'*unico regime politico legittimo* nella maggior parte del globo (anche se non dappertutto). Di fatto tutti i sostenitori del mutamento di regime proclamano almeno nelle intenzioni di voler consolidare una qualche forma di democrazia.

Se ciò ha letteralmente «invitato» le democrazie consolidate a giocare un ruolo, il successivo crollo dell'impero sovietico ha rimosso, dal canto suo, larga parte delle giustificazioni residue

del loro sostegno a regimi autoritari per motivi di sicurezza internazionale. Negli anni ottanta e soprattutto negli anni novanta, si è inoltre affermata l'idea che l'ingerenza negli affari interni di paesi sovrani a scopi umanitari (e anche per interventi di Dpp) era non solo ammissibile ma quasi doverosa. In ogni caso, tale ingerenza è diventata assai più facile da giustificare, in sede internazionale come a livello nazionale. I leader delle democrazie occidentali hanno preso a ritenere che gli sforzi di Dpp all'estero avrebbero trovato il sostegno dei propri cittadini, anche senza che gli interessi nazionali tradizionalmente detti fossero in gioco (e, bisognerebbe aggiungere, a patto che tali sforzi non fossero troppo costosi in termini di fondi pubblici, vittime militari o concessioni commerciali). Essi sono inoltre sembrati più convinti che gli assetti istituzionali e normativi dei propri paesi fornissero un *modello* universalmente applicabile. A tal fine, autorità pubbliche e gruppi privati hanno modificato le loro strutture organizzative, le loro norme interne e l'allocazione delle loro risorse. Questa «offerta di intervento» ha trovato una domanda corrispondente nelle neo-democrazie «consumatrici» e ha generato un interesse costituito per quella che è stata definita come «la *growth industry* degli interventi di Dpp»<sup>1</sup>.

La varietà di attori coinvolti nel business degli interventi di Dpp si è molto arricchita. Ai governi occidentali che interagiscono in modo bilaterale con le loro controparti da poco democratizzate o in via di democratizzazione si sono aggiunte organizzazioni multilaterali a base planetaria o regionale, le quali hanno iniziato a giocare un ruolo saliente già nei casi di Portogallo, Spagna e Grecia, che segnarono un'inversione di tendenza. Ancor meno prevedibile è stato il costituirsi di una vasta rete di associazioni private, fondazioni, organizzazioni di beneficenza e movimenti sociali, per lo più con sede e fonti di sostegno localizzate nelle democrazie consolidate, ma che interagiscono con (o promuovono la formazione di) organizzazioni omologhe nelle autocrazie in via di liberalizzazione o democratizzazione o nelle neo-democrazie che si stanno consolidando.

Un approccio al cambiamento di regime incentrato sugli attori e sui fattori contingenti lascia evidentemente molto più spazio per esplicite politiche di Dpp. Durante le incerte fasi di transizione e, successivamente, nel processo di consolidamento,

<sup>1</sup> L'espressione è stata utilizzata per la prima volta da Thomas Carothers (1997).

lo spazio di manovra è maggiore che nelle democrazie «normali». Le decisioni iniziali, spesso in apparenza di minore importanza, possono avere un impatto potenzialmente cruciale e generatore di *path-dependency*. Se ciò è vero, *ex hypothesi*, sia nel caso degli attori nazionali sia nel caso degli attori stranieri, la maggior parte degli studiosi che hanno adottato questo approccio tendeva a tenere in poco conto il ruolo degli attori esterni<sup>2</sup>. Ciò si spiega in parte col fatto che i primi «transitologi» si erano concentrati esclusivamente sulle esperienze dell'Europa meridionale e dell'America Latina. Si trattava del resto di casi che non soltanto interessavano paesi che avevano conosciuto reiterati tentativi di instaurazione democratica, ma che si presentavano prima che le democrazie consolidate avessero compreso del tutto il cambiamento che si profilava e, di conseguenza, prima che esse avessero sollecitato le organizzazioni pubbliche e private ad affrontare questo fatto nuovo. Le successive trasformazioni di regime in Asia, Africa e soprattutto Europa orientale hanno invece portato con sé un'evidente necessità di tenere conto del contesto internazionale in modo più ampio e sistematico.

Gli studiosi hanno risposto a questo nuovo contesto convergendo come mai in precedenza sulla definizione della democrazia politica come *metodo o procedura di governo*, piuttosto che come un tipo di società o specifico insieme di politiche sostantive (Karl e Schmitter 1991). Essi hanno rapidamente definito un insieme di assunti, concetti e ipotesi che tendono a spiegare e guidare l'incerto e complesso processo di mutamenti di regime fino alla sua positiva conclusione. Sotto-discipline embrionali (ma in rapida crescita), quali la «transitologia» e la «consolidologia», possono fornire uno schema analitico per valutare l'impatto di interventi di Dpp – anche se esso sembra essere stato di scarsa utilità per coloro che ne hanno definito progetti e programmi di intervento (Carothers 1997).

Quelle che seguono sono alcune conclusioni, provvisorie e controverse, dei «transitologi» e «consolidologi» relative al contesto internazionale e agli interventi di Dpp.

Primo: tutti i paesi in via di democratizzazione dal 1974 in avanti sono stati influenzati da analoghi processi di diffusione che hanno attraversato frontiere nazionali e regionali. In modo

<sup>2</sup> Per due eccezioni a riguardo, si vedano Pridham (1991) e Whitehead (1996).

diretto o indiretto, le loro scelte e i loro risultati si sono influenzati a vicenda, spesso superando quelle che erano sembrate barriere impenetrabili di spazio, lingua, cultura e livello di sviluppo.

Secondo: i processi internazionali di apprendimento e di influenza reciproca sono diventati col passare del tempo via via più saldi. I primi democratizzatori nazionali dell'Europa meridionale avrebbero difficilmente potuto immaginare ciò che stava accadendo (e neppure i potenziali promotori e protettori esterni della democrazia avrebbero potuto comprendere i compiti che li attendevano). Coloro arrivati più tardi nell'ondata hanno trovato invece un insieme di organizzazioni internazionali sostenitrici e di politiche pubbliche assai diverso.

Terzo: gli strumenti di promozione e protezione internazionale della democrazia si sono evoluti e hanno proliferato. La coercizione unilaterale, di vecchio stampo, esercitata dai governi nazionali non è scomparsa totalmente (si vedano i casi di Grenada e di Haiti), ma è stata ampiamente sostituita, tra l'altro, da minacce e promesse di natura economica (dal boicottaggio alla promessa di applicazione della clausola di nazione maggiormente favorita nell'interscambio commerciale), direttamente collegate al rispetto dei diritti umani e al rendimento politico nel paese in questione.

Quarto: un ulteriore aspetto di questa ondata di democratizzazione è l'affermarsi di sistemi multilaterali di condizionamento politico. Dapprima ristretto al campo della politica macroeconomica e monetaria e applicato dal Fondo monetario internazionale, l'esplicito nesso fra ricompense, sanzioni, accettazione in o esclusione da una vasta rete di organizzazioni intergovernative regionali e planetarie – e il loro monitoraggio da parte di una rete ancora più ampia di organizzazioni non-governative – è diventato un elemento piuttosto comune nell'odierno ambiente internazionale. L'esistenza e l'efficacia del condizionamento politico multilaterale, va da sé, varia moltissimo; in nessun altro luogo, tuttavia, è così forte quanto nella rete di obblighi e opportunità definita dall'Unione europea.

Quinto: un'altra novità è la rapida espansione di programmi e progetti di Dpp localizzati nei paesi-obiettivo e attivamente incoraggiati, o per lo meno passivamente tollerati, dalle autorità di tali paesi. Un numero impressionante di attori esterni è stato d'aiuto nel liberalizzare, democratizzare o consolidare i regimi di quei paesi riscrivendone le costituzioni, progettandone i sistemi elettorali, insegnando ai membri di partito a condurre



una campagna elettorale, aiutando le organizzazioni della società civile a influenzare i membri del parlamento, socializzando gli individui a valori civici e comportamenti «corretti», incoraggiando i sindacati, le associazioni imprenditoriali e professionali e gli organismi statali a dar vita a forme di (buona) *governance*.

*Fattori nazionali vs. fattori internazionali.* Ciò considerato, tuttavia, l'enfasi posta inizialmente dai «transitologi» sulle determinanti nazionali dei risultati della democratizzazione non dovrebbe essere messa da parte così facilmente. Incorporate alle sue origini induttive vi sono infatti molte proposizioni teoriche ancora valide.

Primo: le democrazie, molto più delle autocrazie, si fondano sul consenso contingente e volontario dei cittadini sull'appropriatezza delle regole di competizione/cooperazione per quella specifica entità politica nazionale.

Secondo: nel contesto della transizione, per definizione in rapido cambiamento, gli *outsiders* trovano ancor più difficoltà degli *insiders* nell'identificare attori, partiti e movimenti sui quali fare affidamento per conseguire gli effetti desiderati.

Terzo: una volta che il consolidamento di un certo tipo di democrazia sia diventato la questione principale, allora ci si dovrebbe attendere che gli stranieri, grazie alla loro maggiore esperienza e capacità tecnica, giochino un ruolo più importante degli autoctoni, i quali però a quel punto avranno meglio definito le loro proprie preferenze e sviluppato una loro propria *expertise*.

Quarto: tirando le somme, l'impatto netto di iniziative esterne di Dpp sulla democratizzazione di un certo paese avrà probabilmente un peso soltanto marginale nel determinare il risultato e, dunque, sarà difficile da valutare e prevedere. L'efficacia dell'intervento dipenderà moltissimo dal modo in cui esso sarà «processato» dagli attori nazionali, il che implica, a sua volta, che il contenuto di tali iniziative dovrà adattarsi sia ai diversi punti di partenza nazionali, sia alle specifiche modalità della transizione. «Trattamenti» standard difficilmente produrranno effetti standard.

Quinto: è altresì improbabile che vi sia correlazione tra la mera consistenza dell'iniziativa di Dpp in un certo paese e il suo impatto finale. L'impatto potrà anche essere positivo (com'era nelle intenzioni), ma esso si ritroverebbe delegittimato se le regole e le condotte incoraggiate dall'iniziativa fossero perce-

pite come «patrimonio» degli stranieri, piuttosto che come qualcosa di prodotto *da* e *per* gli autoctoni. Nelle migliori condizioni, quindi, le iniziative di Dpp dovrebbero essere uno strumento politico *self-canceling*. Minore ne è l'evidenza e più limitata la sua durata e meglio è. Le istituzioni che tali iniziative intendono promuovere e proteggere dovrebbero diventare capaci di estrarre le proprie risorse e giustificare le proprie norme nel più breve tempo possibile.

### *Il concetto di promozione e protezione della democrazia (Dpp)*

*La definizione.* Gli interventi di promozione e protezione della democrazia identificano un insieme di attività nell'ambito etichettato come «contesto internazionale» o «dimensioni internazionali» della democratizzazione, ambito che comprende tutti gli attori e i fattori esterni che influenzano la situazione del regime politico di un certo paese. La promozione e protezione della democrazia può essere definita nel modo seguente:

L'azione di promozione e protezione della democrazia consiste in tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo esplicito di contribuire alla liberalizzazione politica dei regimi autocratici, la democratizzazione di tali regimi o il consolidamento della democrazia in determinati paesi beneficiari.

Questa definizione esclude, tra l'altro, le attività occulte di attori esterni (ad esempio, gli sforzi diplomatici «silenziosi» o le attività dei servizi segreti) così come le attività indirette (ad esempio, le campagne di alfabetizzazione, il miglioramento delle condizioni di salute di una popolazione, forme generiche di propaganda, la promozione dello sviluppo economico). Tale esclusione non significa negare l'impatto di tali attività sulla liberalizzazione politica, sulla democratizzazione, o sul consolidamento della democrazia, ma riconoscere che si tratta di interventi qualitativamente diversi nelle intenzioni e nell'origine. Inoltre, gli effetti di tali attività sul cambiamento di regime sono di solito assai difficili, se non impossibili, da osservare e valutare. La definizione esclude anche le attività adottate, sostenute e attuate esclusivamente da attori interni. Esclude inoltre molti altri fattori del contesto internazionale senza attori (*without agency*) che potrebbero positivamente influenzare la democratizza-

zione, ad esempio tutte le forme di imitazione, contagio, apprendimento che emergono dalle «normali» interazioni tra persone e paesi.

La nostra definizione di Dpp comprende un'ampia varietà di attività, quali: sanzioni; proteste diplomatiche; minacce di intervento militare utilizzate come pressione per indurre il comportamento democratico dei beneficiari; attività di promozione del rispetto dei diritti umani e di educazione alle regole civiche; trasferimento di modelli istituzionali, come le Corti supreme, i Parlamenti, i sistemi elettorali e i sistemi partitici.

Questa definizione «fenotipica» della Dpp, basata sulle intenzioni dichiarate dell'attore, non dovrebbe essere sempre data per scontata. Anzitutto, questi attori potrebbero avere altre, meno visibili priorità (ad esempio, la promozione di una riforma economica, il mantenimento di una determinata politica estera, l'obiettivo di tenere a casa gli emigranti), le quali potrebbero anche confliggere con l'intenzione dichiarata di promuovere e proteggere la democrazia. In secondo luogo, pur se meno probabilmente, gli attori esterni potrebbero impegnarsi in attività che essi stessi non definiscono né considerano di Dpp ma che, in modo imprevisto e non intenzionale, possono alla fine ottenere lo scopo.

*Distinguere tra promozione e protezione della democrazia.* Negli studi sul mutamento di regime (da regimi autocratici a regimi democratici) sono stati distinti tre processi qualitativamente diversi: liberalizzazione politica; democratizzazione; consolidamento della democrazia<sup>3</sup>.

Il processo di liberalizzazione politica è caratterizzato da due elementi centrali: una crescente quantità e qualità delle libertà politiche; un impulso alla destabilizzazione o eventualmente al crollo del regime autocratico. Il processo di democratizzazione, a sua volta, è un processo col quale viene a stabilirsi un regime definibile come democratico. Il processo di consolidamento della democrazia, infine, si presenta qualitativamente distinto dagli altri due, in quanto mira alla sopravvivenza della (neo-istituita) democrazia, introducendovi elementi di prevedi-

<sup>3</sup> Un quarto se ne potrebbe aggiungere: il miglioramento della qualità della democrazia, inteso qui come espansione del processo democratico oltre il suo nucleo di elementi procedurali.

bilità nel tentativo di evitare, anzitutto, una ricaduta nell'auto-crazia<sup>4</sup>. I provvedimenti considerati utili al consolidamento dei regimi di recente democratizzazione potrebbero avere un impatto negativo sulla caduta dei regimi autocratici e sull'instaurazione dei regimi democratici. Una più salda certezza del diritto (*the rule of law*), ad esempio, potrebbe stabilizzare tanto una neo-democrazia quanto un regime autocratico<sup>5</sup>. Riveste quindi un'importanza strategica la distinzione tra promozione della liberalizzazione politica e della democratizzazione, da un lato, e protezione (ovvero consolidamento) della democrazia, dall'altro. Il concetto di Dpp è dunque costituito da due componenti qualitativamente distinte, che possono essere definite nel modo seguente:

L'attività di *promozione* della democrazia consiste in tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo specifico di favorire la liberalizzazione politica e la successiva democratizzazione dei regimi autocratici in determinati paesi beneficiari.

L'attività di *protezione* della democrazia consiste in tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo specifico di favorire il consolidamento della democrazia in determinati paesi beneficiari.

*Forme diverse di promozione e protezione della democrazia.* Oltre all'ingente crescita della quantità di programmi, l'intervento di Dpp ha conosciuto negli ultimi due decenni almeno due altri importanti cambiamenti. Il primo consiste nel passaggio – come strategia di promozione e protezione della democrazia – dalla coercizione, sotto forma di una minaccia di intervento militare, al condizionamento, attraverso la minaccia di sanzioni e la promessa di ricompense. Il secondo, correlato al precedente, segnala un cospicuo aumento dei casi in cui gli interventi di Dpp sono localizzati, sotto forma di programmi e progetti, negli stessi paesi-obiettivo. Quest'ultimo sviluppo è la diretta conseguenza dell'esistenza di un consenso minimale (e, a volte, di un autentico entusiasmo) dei paesi-obiettivo verso la li-

<sup>4</sup> Sulla natura fundamentalmente diversa del consolidamento democratico si rinvia a Schmitter e Guilhot (forthcoming).

<sup>5</sup> Potrebbe valere la pena osservare che il «rafforzamento del diritto» non è democratico *per sé*: per diventarlo deve includere diritti di cittadinanza universali e non limitarsi a garantire il diritto di proprietà e la libera circolazione del capitale.

TAB. 1. *Tipi di interventi di promozione e protezione della democrazia*

		Localizzazione prevalente dell'intervento:	
		nel paese-obiettivo	fuori dal paese-obiettivo
Natura e grado di consenso da parte del paese-obiettivo	Non-consensuale	<i>COERCIZIONE</i> Intervento/occupazione militare.	<i>CONDIZIONAMENTO</i> Attraverso sanzioni e/o ricompense più sostegno all'opposizione in esilio e campagne d'informazione di emittenti quali «The Voice of America».
	«Tollerato»		
	Consensuale	« <i>CONSENSO</i> » Assistenza elettorale, di <i>institution building</i> , di sviluppo delle organizzazioni della società civile all'interno del paese-obiettivo (ovvero assistenza interna alla democrazia).	<i>CONTAGIO</i> Addestramento di giudici, burocrati, politici, personale delle organizzazioni della società civile fuori dal paese-obiettivo (ovvero assistenza esterna alla democrazia).

beralizzazione politica e la democratizzazione. In alcuni casi, peraltro, tale consenso è più apparente che reale, ad esempio quando i governanti in carica si accorgono che tollerare un'attività di Dpp all'interno dei loro paesi consente di evitare potenziali sanzioni o di ottenere potenziali ricompense.

La combinazione di due caratteristiche – *a*) natura e grado di consenso delle autorità del paese-obiettivo e *b*) localizzazione prevalente della messa in opera degli interventi di Dpp – consente di identificare quattro diversi tipi di iniziative di Dpp (si veda la tab. 1).

Il primo tipo di Dpp – la *coercizione* in forma di intervento e occupazione militare – è stato storicamente utilizzato piuttosto di frequente per rovesciare regimi autocratici o per evitare una ricaduta autocratica di regimi democratici e di recente democratizzazione. Sebbene il suo impiego sia assai meno frequente che in passato, casi quali Grenada, Panama, Haiti e Iraq mostrano come non si tratti di un intervento di Dpp del tutto desueto.

Il *condizionamento* in forma di imposizione o minaccia di imposizione di sanzioni oppure di concessione o promessa di

concessione di ricompense allo scopo di promuovere o proteggere la democrazia – si tratta della cella in alto a destra della tabella 1 – è cambiato qualitativamente e quantitativamente dagli anni settanta. Si è registrato anzitutto uno spostamento da fonti bilaterali a fonti multilaterali di sanzioni. E si è passati, in secondo luogo, dalla prevalente somministrazione di sanzioni alla prevalente concessione di ricompense. Queste ultime si presentano di solito come (accresciuti) aiuti allo sviluppo oppure come adesione a un prestigioso club di attori internazionali (l'ingresso dei paesi dell'Europa centrale e orientale nell'Unione europea costituisce in proposito un caso esemplare). In questo secondo tipo di Dpp troviamo anche la diffusione delle trasmissioni di emittenti radiofoniche quali «The Voice of America» e il sostegno all'opposizione in esilio, attività localizzate entrambe in prevalenza fuori del paese-obiettivo ed effettuate generalmente senza il consenso delle autorità dei paesi-obiettivo.

Il terzo tipo di iniziative di Dpp comprende attività attuate nei paesi-obiettivo, le quali necessitano di un minimo di «*consenso*» da parte delle autorità di tali paesi, come nel caso dell'assistenza elettorale o dell'assistenza allo sviluppo della società civile. Queste attività vengono denominate attività di *assistenza interna alla democrazia*.

La cella in basso a destra della tabella 1, infine, comprende attività che necessitano anch'esse di un minimo di consenso da parte delle autorità del paese-obiettivo, ma vengono attuate fuori di esso, per lo più nel paese donatore (come, ad esempio, nel caso dei giudici della Corte costituzionale egiziana che rendono visita ai loro omologhi della Corte suprema degli Stati Uniti). Queste attività vengono denominate attività di *assistenza esterna alla democrazia*. Per sottolineare come l'assistenza esterna trovi svolgimento in condizioni diverse rispetto all'assistenza interna alla democrazia, e sia potenzialmente meno efficace di essa, la si associa al termine *contagio* come opposto del termine *consenso*<sup>6</sup>.

La distinzione analitica tra le forme consensuali e non-consensuali di Dpp non è così limpida sul piano empirico come potrebbe sembrare. Per questo, abbiamo introdotto nella tabella un'importante area grigia di Dpp «*tollerata*»<sup>7</sup>. Come si è già os-

<sup>6</sup> Contagio è qui utilizzato in un'accezione diversa da quella impiegata in Schmitter (1996).

<sup>7</sup> Allo stesso modo, la distinzione analitica nel/fuori dal paese-obiettivo relativa alla prevalente localizzazione dell'attività di Dpp non è così netta come potrebbe sembrare osservando la tabella.

servato, un paese-obiettivo può consentire che all'interno delle proprie frontiere vengano sviluppate iniziative di Dpp vuoi per il timore che, in caso contrario, gli vengano imposte delle sanzioni, vuoi per il timore di non ricevere potenziali ricompense.

Il pacchetto di attività di Dpp destinato a uno specifico paese-obiettivo dipende da pochi elementi principali: le condizioni del regime nel paese-obiettivo; l'effettiva volontà politica dei governanti in carica di democratizzare; gli interessi dei promotori e protettori della democrazia; la loro conoscenza tecnica dei mutamenti di regime; gli strumenti che essi hanno a disposizione. Nel caso di un paese che si trovi, ad esempio, in una fase iniziale del processo di liberalizzazione politica e con una coalizione dominante riluttante, gli attori esterni potranno, allo stesso tempo, minacciare sanzioni, promettere incentivi e tentare di sviluppare assistenza alla democrazia all'interno del paese-obiettivo. Nel caso di regimi di recente democratizzazione, gli attori esterni potranno invece lasciar cadere sanzioni, continuare a promettere incentivi in cambio di un'ulteriore democratizzazione e di misure di consolidamento democratico, e, nel contempo, estendere la portata degli interventi di assistenza alla democrazia.

*Assistenza alla democrazia.* La crescita quantitativa e la diversificazione qualitativa degli interventi di assistenza alla democrazia – ad esempio, i programmi e i progetti adottati, sostenuti e messi in opera (in modo diretto o indiretto) da attori (pubblici o privati) principalmente nei paesi beneficiari (cella in basso a sinistra della tab. 1) e in grado minore nei paesi donatori (cella in basso a destra della tab. 1) – costituisce la novità principale degli anni novanta. Alla fine degli anni novanta, gli interventi di assistenza alla democrazia contano ormai migliaia di programmi e decine di migliaia di progetti adottati e messi in opera da centinaia o migliaia di donatori, probabilmente in un centinaio di paesi, per un totale di centinaia di milioni o forse per qualche miliardo di dollari. Le attività contemplate da tali interventi spaziano dall'addestramento dei parlamentari a un migliore esercizio delle proprie funzioni istituzionali, all'educazione degli individui ai propri diritti e doveri di cittadini, al sostegno per la creazione di organizzazioni locali per il monitoraggio delle elezioni o di politiche governative, al sussidio tecnico per redigere o riformare le costituzioni.

Il primo criterio utilizzato per distinguere tra tipi diversi di questo così esteso campo di attività è l'identificazione del desti-

natario dell'intervento di assistenza alla democrazia. Lungo questa dimensione troviamo singoli cittadini, la società civile, la società politica, lo Stato. I *singoli cittadini* sono interessati a programmi che puntano specificamente e in primo luogo ad accrescere la loro confidenza con le istituzioni democratiche, modificando di conseguenza i loro valori e, eventualmente, il loro stesso comportamento. Un secondo obiettivo dei programmi di assistenza alla democrazia sono organizzazioni della *società civile* di diverso tipo – ad esempio, gruppi privati di volontari, spesso fornitori di servizi; organizzazioni non-governative di *advocacy*; gruppi di interesse<sup>8</sup> –, le quali puntano a creare condizioni migliori per lo più a vantaggio di un gruppo limitato di individui. Vi sono in terzo luogo organizzazioni della *società politica*, in particolare i partiti politici, che di solito puntano a un cambiamento politico generale. Le *istituzioni statali*, infine, sono sottoposte a programmi di riforma allo scopo di creare, ad esempio, un insieme più responsabile e trasparente di istituzioni.

Fra le quattro categorie di destinatari non esistono distinzioni ben definite. In ambienti politici fortemente ristretti, ad esempio, le organizzazioni della società civile sono assimilabili più a movimenti politici che cercano di mobilitare ampi segmenti della popolazione contro i governanti in carica e possono servire perfino (almeno in via provvisoria) come base per un governo alternativo. La differenza tra organizzazioni della società civile e organizzazioni della società politica è importante nella misura in cui, come è nostra convinzione, la liberalizzazione politica e la democratizzazione – e, pur se in misura minore, anche il consolidamento democratico – sono concepiti come processi di mutamento *politico* anziché tecnico o apolitico. Il mutamento di regime implica una lotta politica tra poteri concorrenti da cui scaturirà, alla fine, la definizione di nuove regole. Considerare quella contesa e quei poteri in modo diretto è cosa assai diversa dal non considerarli affatto o dal considerarli in modo indiretto, come avviene nelle strategie di transizione politica e di consolidamento a carattere tecnico o apolitico perseguite dalla maggior parte dei donatori.

<sup>8</sup> In questo saggio distinguiamo i seguenti tipi di organizzazioni: *organizzazioni della società civile*, ovvero tutte le organizzazioni della società civile; *organizzazioni private di volontari*: un sottoinsieme delle organizzazioni della società civile che si concentra nella fornitura di servizi e in attività di sviluppo della comunità; *organizzazioni non-governative*: un sottoinsieme delle organizzazioni della società civile che si concentra in prevalenza sulla funzione di *advocacy* e su *issues* di interesse pubblico; *gruppi di interesse*: organizzazioni che perseguono specifici interessi dei propri membri.



Un secondo criterio per distinguere tra tipi diversi di iniziative di assistenza alla democrazia è interrogarsi sullo scopo dei programmi in questione. Si tratta di scopi di *promozione* della democrazia o di *protezione* di regimi democratici di recente istituzione? L'addestramento del personale di polizia a scopi di maggiore efficacia nella repressione del crimine e di maggior rispetto dei diritti umani chiama in causa, ad esempio, la protezione della democrazia e può difficilmente considerarsi un intervento inteso alla promozione della democrazia. Assistere i partiti politici o i movimenti sociali nella loro mobilitazione a favore del mutamento di regime è un esempio evidente di promozione della democrazia e potrebbe invece produrre effetti negativi a scopi di protezione della democrazia. Anche questo secondo criterio, tuttavia, non dovrebbe essere interpretato con eccessivo rigore. L'educazione civica, ad esempio, può avere effetti positivi tanto in una democratizzazione allo stadio iniziale quanto a scopi di consolidamento democratico. Sostenere sindacati che, agendo come una forza politica, favoriscono la caduta di un regime autocratico può essere una forma di promozione della democrazia; sostenere quelle stesse organizzazioni nel loro tentativo di trasformarsi in attori di interesse privato può invece esercitare un effetto positivo sull'eventuale consolidamento di regimi neo-democratici.

La tabella 2 combina i due criteri appena presentati – *a*) i destinatari e *b*) lo scopo (ovvero la promozione o la protezione della democrazia) dell'intervento di assistenza alla democrazia – fornendo per ciascun tipo di intervento di assistenza alla democrazia alcuni esempi di obiettivi concreti, esempi che non devono essere interpretati rigidamente.

La tabella implica una serie di elementi. Primo: nel breve e nel medio termine le attività di promozione della democrazia sono più contingenti e hanno quindi minore probabilità di essere efficaci nel proteggere le democrazie di recente istituzione. Secondo: un sostegno attivo all'apparato giudiziario, alla polizia e all'esercito e gli incentivi al decentramento hanno maggiore probabilità di avere effetto sui processi di consolidamento democratico che non sulla liberalizzazione politica iniziale o sui primi passi dell'instaurazione democratica. Terzo: le attività di promozione della democrazia a medio e lungo termine e le attività di protezione della democrazia tendono a coincidere. L'educazione civica, il sostegno a *media* indipendenti, la crea-

TAB. 2. *Tipi di interventi di assistenza alla democrazia*

		Scopo dell'intervento:	
		<i>Promozione</i> della democrazia (liberalizzazione politica e democratizzazione)	<i>Protezione</i> della democrazia (consolidamento democratico)
Destinatari dell'intervento	Singoli cittadini	Educazione civica (soprattutto elettorale)	Educazione civica
	Società civile	PVOs*; NGOs*; gruppi di interesse; media	PVOs; NGOs; gruppi di interesse; <i>mass media</i>
	Società politica	Partiti politici; gruppi di interesse qui organizzazioni politiche; movimenti politici	Partiti politici
	Stato	Costituzione (estensione o riforma)	Potere giudiziario; parlamento; polizia; esercito; decentramento

\* per la distinzione tra PVOs (organizzazioni private di volontari), NGOs (organizzazioni non-governative) e gruppi di interesse si veda la nota 8 del testo.

*Nota:* Alcune forme di assistenza compaiono in più celle in quanto i donatori le mettono in opera in fasi distinte della transizione; le celle in grigio indicano la forma più appropriata di intervento di Dpp considerata la specifica fase di transizione.

zione e professionalizzazione di *advocacy groups* possono avere degli effetti tanto sulla democratizzazione dei regimi autocratici quanto sul consolidamento democratico, ma influenzeranno con maggiore probabilità quest'ultimo. Quarto: le celle in grigio della tabella 2 contengono attività di assistenza alla democrazia che possono considerarsi le più appropriate nella specifica fase di transizione. Per promuovere la liberalizzazione politica o la democratizzazione, ad esempio, un donatore avrebbe un impatto potenzialmente maggiore concentrando il proprio intervento sulla società politica piuttosto che sui singoli cittadini o sulla società civile.

La tabella 2 non è soltanto descrittiva. Pur non dovendo essere assunta dai donatori (né dagli analisti) come un *va-demecum*, essa consente infatti di far luce sulla cruciale questione della strategia del donatore. Prendiamo il caso di un donatore che intenda contribuire alla transizione da un regime autocratico a un regime in certa misura democratico. Come abbia-

mo sottolineato nella prima parte di questo saggio, è possibile distinguere quattro diverse «modalità di transizione» dall'autocrazia alla democrazia: patto, imposizione, riforma, rivoluzione (Karl e Schmitter 1991). Le prime due sono determinate dalle élites. Si parla di *patto* quando le élites si accordano tra loro sulla base di un compromesso multilaterale. L'*imposizione* prevede che per provocare un mutamento di regime le élites utilizzino la forza in maniera unilaterale ed efficace, malgrado la resistenza dei governanti in carica. Le altre due modalità di transizione sono invece fortemente determinate dalle masse. Si ha *riforma* quando le masse si mobilitano e impongono un esito negoziato senza ricorso alla violenza. La *rivoluzione* prevede invece che le masse insorgano in armi e sconfiggano militarmente i governanti in carica.

Tenendo conto della specifica situazione del regime del paese-obiettivo, il donatore deve decidere a quale dei quattro modelli di transizione verso la democrazia puntare e, di conseguenza, quale destinatario assumere come obiettivo delle sue attività di promozione della democrazia. Se il donatore punta a una transizione *pactada* oppure a una transizione per imposizione, il livello di obiettivo più consono sarà lo Stato (ovvero i diversi elementi all'interno delle istituzioni statali). Se il suo obiettivo è una transizione attraverso la riforma, dovrà orientare la propria azione alla facilitazione e all'assistenza della mobilitazione delle masse, e assumere quindi per obiettivo la società politica, senza però tralasciare quelle istituzioni statali propense a un compromesso con le masse (o i loro rappresentanti). Se le preferenze del donatore sono per una transizione rivoluzionaria dovrà concentrarsi anche in questo caso sulla mobilitazione delle masse, senza troppo preoccuparsi di raggiungere compromessi con settori di élite. Da questa analisi si ricava che l'assistenza alla società civile e ai singoli cittadini avrà un effetto limitato sulla transizione democratica e, prevedibilmente, un impatto più tangibile sul consolidamento democratico.

A questo punto è utile descrivere ciascuno dei quattro livelli-obiettivo di assistenza alla democrazia rappresentati nella tabella 2. I *singoli cittadini* si trovano di solito coinvolti in programmi di educazione civica. Tali programmi intendono di solito trasferire conoscenze relative alle istituzioni e alle consuetudini democratiche, socializzare gli individui ai valori democratici (civici), modificarne di conseguenza i comportamenti. In alcuni casi si concentrano sul come e perché attribuire il voto alle elezioni.

Quando l'assistenza alla democrazia assume per destinatario la *società civile* il suo obiettivo consiste in organizzazioni fondate almeno in parte su base volontaria e relativamente indipendenti dallo Stato. Si tratta in primo luogo, e soprattutto, di quelle associazioni private autonome, che si formano su base volontaria e che concentrano la propria attività sulla fornitura di servizi per i loro membri e spesso anche per chi non ne fa parte. Si tratta poi di organizzazioni non-governative che si basano interamente o in larga parte sulla partecipazione volontaria (ma non necessariamente su contributi volontari) e che concentrano la propria attività in azioni di *policy advocacy* per la produzione di beni pubblici che quindi non saranno goduti dai loro membri in via esclusiva. Vi sono inoltre le associazioni che rappresentano classi, settori, o interessi professionali, anch'esse parte della società civile sebbene siano spesso controllate o perfino gestite dallo Stato e possano presentare, sotto il regime autocratico, una membership obbligatoria. L'assistenza alle società bocciofile, ai club del bridge e ad altre analoghe organizzazioni della società civile, infine, non viene di solito considerata come intervento di promozione o protezione della democrazia in senso stretto. I programmi di assistenza comprendono uno o più dei seguenti elementi: fornitura di risorse finanziarie e attrezzature; addestramento dei membri e del personale delle organizzazioni in questione con riferimento a competenze specifiche; socializzazione dei membri e del personale a norme e standard organizzativi «moderni»; trasposizione di modelli organizzativi.

L'assistenza alle associazioni di fornitura di servizi implica in modo crescente elementi di *policy advocacy*. Alcuni donatori sostengono quindi che si tratterebbe di una forma di assistenza alla democrazia, nella misura in cui essa punta ad accrescere la responsabilità e la trasparenza a livello locale. Il sostegno a movimenti promozionali (*advocacy movements*) viene ormai considerato, soprattutto da parte dei donatori americani, lo strumento più importante per promuovere e proteggere la democrazia. Nel caso del sostegno di organizzazioni per la difesa dei diritti umani operanti nei regimi non-democratici più intransigenti ciò è certamente vero; il sostegno alle *think tanks* che criticano la politica economica di quegli stessi regimi presenta invece minori probabilità di contribuire alla democratizzazione (con buona pace degli argomenti espressi in proposito dagli stessi donatori). Il sostegno a gruppi di interesse quali associazioni imprenditoriali e professionali e sindacati potrebbe essere considerato poco

rilevante per la promozione della democrazia (salvo che questi gruppi non si trasformino in movimenti politici), ma può contribuire in modo significativo, una volta terminata la transizione, al consolidamento del regime. In ogni caso, può derivarne un maggiore consenso sociale verso politiche di privatizzazione e deregolamentazione o verso altre riforme economiche liberali, e potrebbe essere in realtà il principale scopo dei donatori.

Un funzionario Usaid ha giustamente osservato che tutte le forme di assistenza alla democrazia sono politiche, in quanto qualsiasi intervento straniero in un paese-obiettivo fa sorgere controversie, perfino su questioni all'apparenza innocue come come l'educazione civica degli abitanti dei sobborghi più poveri. Dal nostro punto di vista, il sostegno esterno alla *società politica* comprende l'assistenza a favore di organizzazioni specializzate e movimenti politici. Questi attori rappresentano potenzialmente interessi e passioni di ampi settori della popolazione. Essi sono inoltre in competizione per la conquista del governo sia contro i governanti non-democratici in carica che nel processo elettorale democratico. Poiché questi partiti, movimenti e reti di attori sono in competizione gli uni con gli altri, qualsiasi intervento straniero – compresi l'addestramento di parlamentari e quadri di partito, il sostegno alla (ri)strutturazione dei partiti politici, l'assistenza per le campagne elettorali – è destinato a influenzare il contesto competitivo e può quindi tradursi in accuse di manipolazione e favoritismi. L'assistenza politica in senso lato spinge gli attori ad accettare le regole democratiche di competizione politica e a ridurre l'incertezza. Le sue più specifiche differenze dipendono invece dal suo scopo ultimo: promuovere la transizione democratica o proteggere i regimi di recente democratizzazione da possibili ricadute non-democratiche. Nel caso della protezione della democrazia, l'assistenza politica punta ad accrescere la stabilità. Nel caso della promozione della democrazia punta invece a destabilizzare il regime autoritario e a favorire l'instaurazione di un regime democratico.

Quando l'assistenza alla democrazia ha come destinatario lo *Stato*, l'intervento è volto a sostenere le autorità pubbliche, non per migliorarne la capacità repressiva, ma per riformare quelle istituzioni che nei paesi occidentali hanno reso possibile il funzionamento della democrazia. Ciò comporta, ad esempio, l'informaticizzazione dei Parlamenti e la creazione di archivi di dati sulla loro attività e sulle leggi esistenti; l'istituzione di servizi di documentazione sulla legislazione vigente in altri paesi, servizi

utili ai decisori nel processo di *drafting* legislativo; l'addestramento del personale per la gestione di questo flusso di informazioni e per un migliore adempimento delle loro funzioni istituzionali. I corpi giudiziari, in particolare la Corte Suprema o la Corte Costituzionale, sono diventati uno dei luoghi cruciali dell'assistenza all'*institution building*, attraverso la fornitura di archivi informatici di dati sulla legislazione e sulle sentenze delle corti supreme estere e l'istituzione di scambi con magistrati di altre corti di giustizia. Gli apparati della polizia vengono modernizzati e il personale addestrato al rispetto dei diritti umani. Per quanto riguarda l'esercito, assai di rado esso viene assistito nel modo e nella misura in cui lo è la polizia, anche se in molti paesi la necessità di promuovere un controllo civile sui militari è un elemento cruciale per l'avvio e la sopravvivenza di un esperimento democratico. Anche il decentramento territoriale e funzionale dell'autorità pubblica, infine, è diventato una componente centrale dell'assistenza all'*institution building*, presumibilmente in quanto l'attribuzione di poteri a istituzioni regionali, provinciali e locali costituisce, da un lato, un incentivo alla partecipazione dei cittadini e dunque uno stimolo alla transizione democratica, e, dall'altro, un freno alla possibilità che regimi di recente democratizzazione possano tornare ad essere autocrazie centralizzate. L'obiettivo principale di qualsiasi processo di *state building* è rendere le agenzie statali più efficienti, trasparenti e responsabili, nell'ipotesi che ciò renda più stabile il nuovo regime. In modo speculare, tuttavia, quando questo tipo di assistenza è fornito a un regime ancora autocratico, ciò potrebbe rendere l'eventuale esito democratico meno probabile.

### *Attori e strategie*

*La consapevolezza strategica del donatore.* Per strategia si intende di solito un insieme di ipotesi sulle relazioni causali e le reciproche aspettative comportamentali che stanno alla base della scelta di una qualsiasi linea di condotta. Nel caso degli interventi di Dpp, tale strategia dovrebbe comprendere alcune linee guida di carattere tecnico e operativo per la predisposizione di programmi che abbiano una qualche probabilità di incidere in modo positivo sulla liberalizzazione politica, sulla democratizzazione, e/o sul consolidamento della democrazia. Una rassegna panoramica delle dichiarazioni strategiche dei donatori in-

dica quanto ciò avvenga di rado. Nella maggior parte dei casi, infatti, tali dichiarazioni strategiche non sono nient'altro che dichiarazioni più ampie e astratte relative agli obiettivi. Quando forniscono un resoconto specifico di quali dovrebbero essere gli scopi da raggiungere – ad esempio, in che modo si pensa che i programmi in questione possano indebolire l'autocrazia o rafforzare la democrazia – esse finiscono con l'insistere su condizioni intervenienti quali la «società civile», il «pluralismo», il «coinvolgimento locale», la cui relazione con la democrazia non viene affatto problematizzata. Per di più, anziché tenere conto che si tratta di concetti nebulosi e difficili da definire almeno quanto quello di democrazia<sup>9</sup>, tali concetti vengono utilizzati come se fossero sinonimi di democrazia! Il Canadian International Development Agency, ad esempio, colloca le proprie attività all'interno di un ampio schema concettuale nel quale «democratizzazione», «diritti umani» e «*governance*» sono interconnessi, anche se la natura di questa relazione non viene né descritta né tradotta in specifici strumenti di *policy*<sup>10</sup>. Questa (deliberata) mancata specificazione degli obiettivi intermedi e dei loro effetti ultimi impedisce agli attori di specificare (e ancor più di adottare) delle strategie sicure, affidabili e precise. Essa sembra perseguire piuttosto lo scopo di avvalorare un «discorso» o un linguaggio normativo che sia sufficientemente flessibile da poter essere condiviso da molti donatori e adottato dalla maggior parte dei beneficiari, incoraggiando una parvenza di coerenza e un qualche modesto grado di coordinamento. Alcuni donatori hanno espresso senza reticenze i loro dubbi sulla necessità di definire uno schema strategico vincolante e omnicomprensivo. Il Giappone, ad esempio, ha optato dichiaratamente per una posizione assai pragmatica e non considera la definizione di una specifica *policy* una condizione *sine qua non* per la messa in opera di programmi validi (citato in Ahmadi 1996).

Se si presta attenzione agli aspetti delle dichiarazioni strategiche dei donatori relative all'operatività e all'implementazione

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio, Usaid, *Usaid's Strategy for Sustainable Development Building Democracy*, nella pagina web <http://www.info.usaid.gov/democracy/strategy.htm>

<sup>10</sup> Si veda Cida (1996). Ciò si riflette anche nella denominazione delle agenzie burocratiche. È il caso, ad esempio, del Center for governance and democracy nel caso dell'Usaid o del Department for Human Rights, Democracy and Good Governance nel caso del Ministero degli esteri olandese.

degli interventi, troviamo un approccio maggiormente armonico. Inizialmente gli interventi di Dpp erano limitati al trapianto di alcune istituzioni e procedure essenziali ritenute elementi costitutivi della democrazia, per lo meno nel caso degli Stati Uniti (Carothers 1997, 112). Successivamente, i donatori presero in maggiore considerazione il contesto locale e le dinamiche del mutamento politico, sviluppando di conseguenza strategie più flessibili e *responsive*. Nel citato documento Usaid, ad esempio, troviamo un'inedita enfasi sulla dipendenza dal contesto: vi si afferma infatti che le «realità sociali, politiche, economiche, e culturali» danno forma al tipo di programmi adottati. Altrettanto importante è l'attenzione accordata al *timing*: nello stesso documento, Usaid insiste sul fatto che «la scelta del momento propizio può essere cruciale», e che «eventi irripetibili» [...] possono compromettere l'avvio del processo di democratizzazione». I donatori, in altre parole, sembrano aver riconosciuto che nel corso del processo di cambiamento di regime possono emergere «frangenti critici» (Collier e Collier 1991). Interventi esterni tempestivi e appropriati allo schiudersi di queste «finestre di opportunità» possono avere un impatto più profondo e più duraturo, tale perfino da generare «*path dependency*» rispetto al consolidamento della democrazia.

*Motivazioni implicite nelle strategie dei donatori.* L'analisi di una strategia non comporta soltanto l'interpretazione delle sottili differenze concettuali reperibili nei documenti o nel modello di implementazione dei programmi. Gran parte dell'odierna discussione su ciò che funziona meglio può essere compresa soltanto nel quadro dei dibattiti interni al paese donatore. Quando, ad esempio, un potenziale paese donatore discute se e come (con quale impegno e in quali settori) intervenire in un paese ancora autocratico, la scelta tra opzioni alternative non sarà determinata soltanto da prospettive tecniche, da ciò che suggerisce l'esperienza del passato o da valutazioni motivate. In gioco (anche se non dichiaratamente) vi sono infatti anche gli obiettivi di politica estera del paese donatore. Come si è osservato di recente nel caso degli Stati Uniti «ciò che è davvero in discussione non sono i giudizi pragmatici su cosa può funzionare e cosa non può funzionare [...]. La vera questione non è tanto se la certezza del diritto (*the rule of law*) debba essere garantita prima delle elezioni. Molti di coloro che avanzano tali argomenti non hanno a cuore l'una o l'altra delle scelte possibili [...]. Il



dibattito sulla promozione della democrazia nasconde in realtà uno scontro più ampio relativo alla direzione globale della politica americana» (Kagan 1998, 2-3). La politica di Dpp delinea in modo crescente uno schema di massima per le politiche estere dei paesi occidentali. La riflessione strategica su tale politica non può quindi non riflettere convinzioni ben radicate sull'importanza dei modelli nazionali di democrazia, su cosa un certo paese intenda per ambiente internazionale «sicuro», sul ruolo internazionale che i suoi leader ritengono che esso possa giocare. La relazione tra politiche di Dpp e politica estera è resa con sufficiente evidenza nella tesi della cosiddetta «pace democratica», allorquando, ad esempio, si sostiene che l'espansione della democrazia su scala globale corrisponde agli interessi della sicurezza degli Stati Uniti e favorisce il flusso del commercio internazionale (Russett 1993).

Il legame tra interventi di Dpp e una concezione di politica estera più «realista» e meno fondata su precetti morali consente di fissare un altro fattore determinante. Se talvolta è difficile stabilire un legame strategico tra le dichiarazioni normative di intenti relative alla democratizzazione e l'ampiezza e i contenuti di specifici programmi, ciò avviene perché i donatori – in particolare quando si tratta di attori di governo – sono mossi anche da scopi poco «confessabili» pubblicamente, che possono essere meglio perseguiti se mascherati da contributi alla democrazia. Non sempre, insomma, le motivazioni dei donatori possono essere fatte derivare dalle loro dichiarazioni di intenti, e ciò rende assai difficile valutare se l'intervento di Dpp ha effettivamente avuto successo.

*Gli obiettivi impliciti della Dpp.* Questi scopi «inconfessabili» possono essere di natura assai diversa e spaziano grosso modo dall'economico al politico. Essi possono essere circoscritti al paese beneficiario o avere, almeno nelle intenzioni, un impatto più esteso. Le politiche di Dpp, ad esempio, sono state utilizzate spesso come strumento per promuovere la liberalizzazione economica. È stato così nel Medio Oriente, dove alcuni donatori hanno enfatizzato gli aspetti della liberalizzazione politica che servono scopi di carattere economico (Brouwer 2000). L'enfasi sulla certezza del diritto, ad esempio, si riduce alla preoccupazione per la creazione di un contesto più sicuro e attraente per i flussi di capitale straniero e, più specificamente, di una struttura legale che renda più stabili e prevedibili gli scam-

bi commerciali. Di solito, inoltre, i programmi orientati a favorire la liberalizzazione economica prevedono che il paese donatore tragga una serie di benefici dalla creazione di mercati di consumo, investimento e produzione più aperti, anche se l'impatto di tutto ciò sulla promozione e protezione della democrazia non è affatto chiaro. Non mancano infine dei casi limite nei quali tali benefici economici sono direttamente incorporati all'attività del donatore sotto forma di clausole che vincolano l'approvvigionamento dei beneficiari.

Per quanto riguarda gli scopi dichiaratamente politici, è utile distinguere due diversi orientamenti strategici. Il primo di essi è interessato alla creazione e al consolidamento di *processi* politici generali, quali le elezioni libere e corrette o la contrattazione collettiva tra capitale e lavoro, senza considerare chi, in questi processi, potrà vincere o perdere. Il secondo orientamento è invece interessato ai *risultati*, ovvero aiutare un certo partito politico a vincere le elezioni o un certo attore sociale ad accrescere il proprio potere contrattuale. Sul piano empirico, evidentemente, tale distinzione non è sempre facilmente percorribile. I programmi che puntano a rafforzare il processo elettorale si prestano facilmente a varie forme di sponsorizzazione partitica. Le politiche che promuovono la liberalizzazione economica comportano quasi sempre che specifici interessi organizzati (associazioni imprenditoriali e, più spesso, sindacali) non vengano coinvolti in pratiche di «distorsione del mercato», con ovvie conseguenze in termini di distribuzione dei benefici.

Le strategie di Dpp possono essere plasmate anche da obiettivi politici di ordine internazionale o regionale. L'accordo di pace tra Egitto – paese ancora relativamente autoritario – e Israele – considerato di solito una democrazia che priva una percentuale sostanziale dei propri residenti del godimento dei pieni diritti di cittadinanza – viene, ad esempio, utilizzato per giustificare la limitazione di attività di Dpp in Egitto, poiché un regime più democratico in questo paese potrebbe assumerebbe una posizione meno benevola nei confronti di Israele. Altri obiettivi dei donatori riflettono i loro interessi politici nazionali anche quando questi non vengono esplicitati. Nel caso dell'Europa continentale si può osservare come alcuni programmi di Dpp siano finalizzati al contenimento dei flussi migratori dai paesi beneficiari, sulla base della motivazione che un regime più democratico sarebbe più in grado di dar risposta alle domande dei suoi cittadini, i quali avrebbero così minori incentivi a la-

sciare il loro paese (tutto ciò sebbene i dati disponibili non mostrino nessuna convincente correlazione tra natura del regime politico e rendimento economico). Questa politica è apparsa particolarmente visibile nelle relazioni tra paesi membri dell'Unione Europea e paesi del Maghreb.

*L'influenza dei fattori burocratici.* Le strategie dei donatori sono immancabilmente (ma variabilmente) influenzate dalla struttura burocratica e dalla cultura organizzativa. Tali strategie differiscono anche lungo il *continuum* donatori pubblici/donatori privati. Le agenzie governative risentono con maggiore probabilità dei calcoli, se non delle evidenti pressioni, di politica interna, mentre le organizzazioni non-governative sembrano godere di un più ampio spazio di manovra strategica – il che spiega la tendenza delle prime a «scaricare» compiti su queste ultime. Le organizzazioni gestite privatamente ma che attingono risorse da fondi pubblici – quali, ad esempio, il National Endowment for Democracy – combinano entrambe le caratteristiche. Dal punto di vista organizzativo, si può ipotizzare che gli organismi governativi siano più dipendenti da strutture burocratiche caratterizzate da processi decisionali più complessi, lenti e prudenti. Le organizzazioni più piccole, soprattutto se private e finanziate con fondi privati, sembrano invece poter rispondere con maggior velocità, adottare strategie più flessibili ed essere pronte a correre rischi maggiori. Anche il tempo che passa tra l'implementazione e il *feedback* sembra variare in modo significativo al variare di quegli stessi fattori. L'accesso alle risorse finanziarie e tecniche è un ulteriore elemento discriminante nella strategia adottata. Le minori disponibilità finanziarie della maggior parte delle organizzazioni non-governative dovrebbe orientare il donatore verso strategie su scala ridotta ed economicamente efficienti, mentre le agenzie governative spendono di più per costi globali, progettazione, ricerca e valutazione. Ciò non garantisce, peraltro, risultati migliori per queste ultime, ma genera senz'altro una maggiore quantità di dati per gli analisti.

I fattori organizzativi sembrano esercitare il loro impatto anche sul grado di coinvolgimento dei beneficiari nella realizzazione dei progetti. Come si è già detto, i donatori con stretti vincoli di bilancio, soprattutto quando si tratta di donatori privati, tendono a fare assegnamento, per la messa in opera dei progetti, su agenti locali, sebbene di recente anche le grandi agenzie finanziate con fondi pubblici siano state sottoposte a

vincoli di bilancio. Si tratta però di vincoli di tipo diverso. I donatori governativi – secondo il cosiddetto approccio del «management per risultati» – devono infatti produrre dati empirici che documentino ai loro sostenitori interni l'efficienza e i positivi risultati raggiunti. Essi tendono pertanto a destinare una quota crescente dei fondi di cui dispongono in attività di valutazione, anche se ciò avrà un effetto scarso o nullo sul riesame della loro strategia complessiva.

### *La valutazione dell'attività di Dpp: problemi e prospettive*

*La valutazione dal punto di vista dei donatori.* Nella sezione precedente abbiamo delineato l'emergere dell'agenda della democratizzazione globale in quanto essa fornisce lo schema entro cui il problema della valutazione viene formulato. Più specificamente, è all'interno di questa agenda che i parametri che regolano le procedure di valutazione devono essere definiti. I criteri per la valutazione di impatto possono essere derivati soltanto da dichiarazioni di intenti precise, chiare e affidabili. Utilizzando un'unica etichetta («promozione e protezione della democrazia») per coprire una gamma assai ampia di interventi esterni, tuttavia, la questione si complica. I problemi che ne derivano sono due, connessi tra loro. Il primo è lo stramento concettuale che caratterizza il discorso sulla democrazia svolto dai donatori. Il secondo è la genericità dei termini in cui i loro obiettivi sono formulati. L'odierna proliferazione di organizzazioni pubbliche e private che reclamano di promuovere la democrazia ha contribuito senza dubbio ad ampliare il novero delle attività che ricadono in questa voce. A seguito di ciò, lo stesso concetto di democrazia è stato talmente «stiracchiato» da rivestire ormai un'utilità analitica assai scarsa. La «prevenzione del conflitto», ad esempio, è spesso ricondotta al campo degli interventi di Dpp, sebbene non sempre sia ovvio che essa fornisca un contributo alla democratizzazione. L'impiego indiscriminato dell'etichetta comporta il rischio di confondere un mezzo di legittimazione con una dichiarazione di intenti e rende più difficile l'individuazione di criteri di valutazione appropriati. Si può fare un buon lavoro di prevenzione dei conflitti o di progettazione di programmi di riforma economica senza per questo contribuire in modo diretto al cambiamento di regime, né, e ancor meno, al consolidamento democratico. I conflitti possono essere risolti

anche tramite mezzi non democratici e le democrazie, dal canto loro, sono compatibili con un'ampia varietà di politiche economiche. Queste attività dovrebbero essere valutate utilizzando criteri specifici, e non facendo riferimento al loro potenziale impatto sull'evoluzione della comunità politica verso forme democratiche occidentali. Tanto più ampio sarà l'ambito concettuale della Dpp, tanto più vago risulterà il probabile rapporto tra i risultati ottenuti da promotori e protettori della democrazia e lo stesso processo di democratizzazione.

Un altro ostacolo per definire validi criteri di valutazione è l'elevato grado di generalizzazione e astrazione dei termini utilizzati dai donatori per esprimere i propri obiettivi. Essi lasciano ampio margine all'interpretazione soggettiva. L'assistenza alla società civile fornisce un tipico esempio di come la descrizione dei programmi di Dpp tenda a vanificare qualsiasi tentativo di valutazione. Ciò che si può trovare nei documenti dei donatori è un insieme di ipotesi e convinzioni convergenti circa il positivo contributo della società civile alla democrazia in senso lato – un insieme di opinioni assai difficile da tradurre in adempimenti conseguenti. Tutti sono d'accordo che un certo tipo di società civile sia un elemento cruciale di una democrazia consolidata, mentre il ruolo fondamentale della mobilitazione della popolazione rurale nella caduta dei regimi comunisti dell'Europa centrale e orientale ha rafforzato l'idea che una qualche forma di società civile sia un requisito cruciale della democrazia. Questo significativo esempio ha sicuramente convinto i donatori che la società civile è una «cosa buona». Essi sembrano ignorare però la possibilità che le singole componenti della società civile non siano tra loro omogenee, liberali, democratiche e unificate. Più spesso che non, esse sono dominate da richieste di rappresentanza tra loro confliggenti, visioni del mondo in competizione e rivalità sulla distribuzione delle posizioni di potere e delle risorse. Esse possono inoltre mobilitarsi lungo *cleavages* etnici o religiosi su posizioni di intolleranza reciproca. I donatori sembrano dare invece per scontato che le singole componenti della società civile siano necessariamente indipendenti dallo Stato e perfino destinate a contrastare l'autorità pubblica, mentre in molti casi società civile e interessi statali sono intrecciati, e tendono ad auto-rafforzarsi attorno agli interessi nazionali (Bayart 1989). Non desta quindi alcuna sorpresa che una panoramica sui documenti e le dichiarazioni dei principali donatori sull'assistenza alla società civile riveli che una definizione rigo-

rosa delle organizzazioni, e una corrispondente tipologia, sia tuttora inesistente (Robinson 1996).

Quando i donatori sostengono la società civile, essi tendono di fatto ad attestarsi su una posizione di difesa assai evidente delle organizzazioni non-governative e delle *think tanks* fondate su capitale nazionale, con una struttura occidentale e, spesso, provviste di personale istruito in Europa o negli Stati Uniti. Ciò implica l'esclusione di organizzazioni specificamente politiche (ad esempio, i partiti politici e i movimenti ad essi legati). Per cambiare i regimi autocratici è spesso necessaria una mobilitazione politica di massa ed essa è per lo più organizzata e guidata dai partiti e dai movimenti loro alleati. Il risultato finale difficilmente sarà neutrale. I donatori esterni selezionano nella società civile gruppi sociali o organizzazioni specifiche secondo criteri e valori propri, e li favoriscono rispetto agli altri. Essere più espliciti rispetto a questi obiettivi politici o strategici potrebbe consentire la formulazione di criteri più adeguati per la successiva valutazione. Le fondazioni politiche tedesche, quanto di meno trasparente esista tra gli odierni promotori e protettori della democrazia, tendono ad adottare procedure di valutazione e una progettazione dei programmi che coinvolgono specifici obiettivi politici e spesso partitici, evitando generalizzazioni vaghe e pretese relative al mandato di democratizzazione in senso ampio.

Gli attuali orientamenti sul ruolo della società civile nella spiegazione del rendimento economico e del radicamento delle pratiche democratiche si basano su nozioni quali «fiducia» e «capitale sociale», le quali oltre a essere controverse, non possono essere facilmente convertite in linee di condotta operative. Se l'associabilità genera in quanto tale le virtù civiche che sostengono il rendimento istituzionale e la democrazia, perché i donatori non dovrebbero sponsorizzare le società bocciofile e i clubs del bridge anziché le organizzazioni non-governative?

*Gli effetti indesiderati della Dpp.* Le valutazioni dei programmi prendono in considerazione assai di rado la questione dei possibili effetti indesiderati dei progetti in esame. Gli esiti di una politica possono essere distorti e generare esternalità sia positive che negative. In altri termini, non è sufficiente valutare il grado in cui uno specifico obiettivo è stato raggiunto. «L'analista perfetto» deve affrontare l'intera lista dei mutamenti derivanti da un programma o da uno specifico progetto. È una ten-

tazione comune limitare il concetto di impatto ai risultati che presentano una relazione manifesta di causalità con le dichiarazioni di intenti del donatore e trascurare gli effetti collaterali che a prima vista non sembrano ad essi collegati. Ciò è tanto più allettante in quanto soltanto il primo tipo di impatto ci autorizza a esaminare la delicata questione del successo o del fallimento di un progetto – le due nozioni che sembrano davvero interessare decisori e donatori. Esaminiamo dunque, in breve, alcuni possibili effetti collaterali dell'intervento del donatore.

I donatori vengono spesso considerati «attori esterni» che forniscono sostegno dal di fuori e si limitano a trasferire risorse e *know how* a organizzazioni partner che eseguono la loro agenda. Sia che essi «rafforzino le istituzioni» o «creino capacità», il loro ruolo viene di solito presentato come quello di semplici «facilitatori», i quali forniscono un supporto tecnico o logistico. In altri termini, il loro intervento non sembra alterare la natura dell'organizzazione partner. La recente ricerca sulla questione ha mostrato che la relazione donatore-beneficiario è in realtà molto più interattiva e influenza il comportamento, la struttura e lo status politico del beneficiario. Questi effetti collaterali inattesi vengono di solito trascurati, pur costituendo potenzialmente un fattore assai importante nell'impatto complessivo della Dpp. Sebbene si parli di solito di «partnership paritetica», l'attuale rapporto tra donatore e beneficiario è una relazione di dipendenza. Per molte organizzazioni non-governative inserirsi in una tale relazione con un'organizzazione donatrice significa porre l'enfasi su attività compatibili con gli obiettivi e le convinzioni del donatore e, in alcuni casi, modificare le proprie convinzioni e i legami con la propria comunità o *constituency* di riferimento. I beneficiari tendono a sviluppare legami ascendenti e responsabilità nei confronti del loro donatore, a detrimento, almeno potenzialmente, della responsabilità verso il basso nei confronti dei loro membri. Quando assorbono norme e standard organizzativi esterni, le organizzazioni non-governative, tanto come beneficiari che come fornitori di organizzazioni esterne, corrono il rischio di perdere la loro identità. Non si tratta necessariamente di un fenomeno di «cattura del donatore». I beneficiari non sono sempre dei bersagli passivi, selezionati dal donatore sulla base dei propri standard. Essi tendono, infatti, ad adattarsi al discorso dei donatori e a concedere un'adesione almeno formale ai loro valori e idee allo scopo di accrescere la probabilità di ottenere finanziamenti. Il crescente

numero di organizzazioni sulla scena della Dpp e «l'esplosione associativa» degli ultimi decenni hanno del resto contribuito a plasmare un mercato molto competitivo per l'ottenimento dei fondi dei donatori. Come risultato, la cultura organizzativa delle organizzazioni non-governative ha dovuto subire enormi cambiamenti e fare sempre più affidamento su una competenza manageriale e su abilità finanziarie, spostando con ciò l'enfasi dalla militanza e dall'azione volontaria alla tecnocrazia e al lavoro remunerato, con una concomitante dose di spolticizzazione.

Gli effetti imprevisti dell'assistenza alla democrazia possono essere dovuti anche alla comunicazione fra donatori. Numerose evidenze empiriche attestano che gli scambi di informazioni e i gruppi di consultazione tra donatori si sono rivelati strumentali allo sviluppo di un ampio consenso sugli obiettivi e le regole della Dpp. Le differenze tra donatori sono meno sostanziali che in passato, e sono per lo più differenze di enfasi sulle diverse componenti di un'agenda corposa ma sempre più unificata. Alcune organizzazioni potranno avere un approccio più normativo, altre un approccio più tecnico. Alcune si occuperanno di giudiziario e di diritti umani, altre si concentreranno sulle elezioni. Tali differenze esprimono tuttavia una divisione del lavoro tra i donatori piuttosto che divisioni circa gli scopi politici o ideologici. Un'importante conseguenza di tali sviluppi è che i donatori potenziali troveranno standard e aspettative simili e concezioni dello sviluppo politico e della democratizzazione di fatto identiche. In altri termini, esiste una discrepanza tra l'agenda ormai coerente e unificata dei donatori e la diversità di obiettivi e di metodi di lavoro che prevale fra i beneficiari. Non è chiaro fino a che punto i donatori, e i maggiori fra essi in particolare, siano capaci di incoraggiare l'eterogeneità dei loro programmi per promuovere lo sviluppo della società civile. Un eccessivo coordinamento tra donatori comporta il rischio di creare dei «super beneficiari» che penetrano la rete dei donatori semplicemente perché rispondere alle esigenze di un donatore significa corrispondere a quelle di tutti gli altri. Ciò potrebbe generare, a sua volta, una divisione tra beneficiari – spesso rappresentati o guidati da nativi educati negli Stati Uniti o in Gran Bretagna, i quali condividono con i donatori una certa cultura manageriale – che accettano e si adattano alle norme dei donatori (e godono quindi di finanziamenti, visibilità e di una certa influenza) e beneficiari che vengono esclusi dal gioco.

Valutare questi effetti collaterali e individuare dei modi per



evitarli non è facile, sebbene sia possibile formulare alcune ipotetiche linee di condotta sperimentali. Primo: sarebbe possibile includere nella valutazione del progetto un'analisi di come i beneficiari si sono evoluti nel lungo periodo, non soltanto in termini di maggiore efficienza o di capacità di promozione (qualità formali o tecniche che si suppone vengano aumentate dall'assistenza esterna), ma anche per ciò che riguarda la loro agenda di attività, impegni sostanziali e discorso pubblico. Bisognerebbe tenere conto anche dell'evoluzione dei legami coi gruppi sociali che essi rappresentano o con i quali interagiscono. In secondo luogo, se essi vogliono evitare effetti indesiderati quali la «cattura del donatore» o l'«opportunismo del beneficiario», i donatori dovrebbero sdrammatizzare il possibile fallimento di un progetto e adottare in modo esplicito una posizione più sperimentale. Ciò dovrebbe significare evitare di sponsorizzare sempre lo stesso tipo di organizzazioni o addirittura le stesse organizzazioni, anche quando hanno dato prova di essere partner affidabili e di successo. I donatori sono di solito riluttanti a percorrere tali possibilità per numerose ragioni. Per le fondazioni politiche o per le agenzie statali fallimento significa principalmente infelice allocazione dei fondi pubblici dei quali essi sono responsabili, e ciò compromette la loro stessa legittimità. Per evitare questo, i donatori hanno teso a sviluppare procedure di selezione e monitoraggio piuttosto rigide e favorire più le considerazioni *ex ante* che non le valutazioni *ex post*. Queste linee guida limitano fortemente la possibilità di sperimentare metodi di lavoro, beneficiari e tipi di operazioni differenti. Donatori «privati» come la Fondazione Soros possono essere invece meglio attrezzati per adottare un approccio sperimentale, ma talvolta essi vengono considerati con disprezzo dai donatori ufficiali che li accusano di «sprizzare soldi dappertutto» senza alcuna coerente strategia. La scala degli interventi e la maggiore flessibilità consentono loro, in ogni caso, di essere più innovativi.

*Limiti concettuali e vincoli politici della valutazione.* Se gli effetti imprevisti dei programmi di assistenza alla democrazia, come si è visto, sono importanti e meritano maggiore attenzione, gli attuali approcci alla valutazione, dal canto loro, fanno nascere altri problemi. I loro limiti dipendono da due fattori: vincoli istituzionali e ostacoli concettuali.

*Vincoli istituzionali.* Un'ampia gamma di fattori istituzionali, finanziari e politici regola l'estensione e le procedure di valuta-

zione. Il contesto interno nel quale operano i donatori e i loro vincoli in termini di responsabilità, contabilità e legittimazione politica sono gli aspetti più salienti delle molte pressioni che pesano sulle loro attività e posizioni ufficiali. L'interesse del donatore per la valutazione è in realtà relativamente recente. La rapidità degli eventi politici e delle transizioni democratiche della fine degli anni ottanta e dei primi anni novanta, così come l'elevato livello della domanda di assistenza tecnica o politica, ha indotto i donatori ad accordare maggiore rilievo alla rispondenza immediata piuttosto che alla progettazione e alla valutazione. Quando attorno agli elevati livelli di spesa per gli aiuti all'estero e agli effettivi vantaggi che ne derivavano crebbe l'interesse pubblico nazionale (soprattutto negli Stati Uniti), i donatori hanno avvertito la pressione e si sono sentiti nell'obbligo di produrre prove del successo dei loro interventi per legittimare in tal modo le loro attività. Un'organizzazione come il National Endowment of Democracy, ad esempio, ha visto sin dagli inizi della sua attività la concreta possibilità di vedersi rifiutare i finanziamenti annuali necessari alla sua attività. L'evoluzione della finanza pubblica dei paesi donatori e i tagli di bilancio che pesano sulle loro istituzioni hanno contribuito a porre in essere tali pressioni. La valutazione ha costituito per gli organismi donatori lo strumento per produrre prove pubbliche di utilità e di successo e per soddisfare i vincoli della contabilità pubblica. Questo orientamento spiega sicuramente perché «le valutazioni sui programmi di assistenza politica sono generalmente positive sul piano dell'impatto sul processo di democratizzazione e tendono a esagerare il loro significato e la loro portata» (Robinson 1996, II). Osservati in questa prospettiva, i rapporti di valutazione potrebbero essere considerati motivati principalmente da criteri di responsabilità. Sebbene si tratti di cose distinte che rispondono a logiche diverse, il confine tra i due concetti in pratica è confuso, in quanto le relazioni di valutazione rispondono anche a scopi di carattere nazionale. La responsabilità dei donatori verso i propri ministri e i propri parlamenti non dovrebbe essere confusa con la valutazione del programma – pratica, invece, che è sfortunatamente piuttosto comune. Mentre la responsabilità concerne il corretto uso formale dei fondi assegnati al donatore, la valutazione dovrebbe concentrarsi sull'impatto esercitato dai programmi. Troppo spesso, invece, le valutazioni si limitano a un mero resoconto delle spese operative e alla loro correlazione con lo sviluppo politico nei paesi riceventi. A fron-

te di vaghe descrizioni, la responsabilità introduce quindi forti pregiudizi nella procedura di valutazione, soprattutto nei confronti dei progetti particolarmente visibili. Ciò è emerso con evidenza nella valutazione del *Phare and Tacis Democracy Programme* dell'Unione europea, che ha assunto come uno dei criteri di valutazione proprio la visibilità dei progetti (Isa Consult *et al.* 1997, 7-8). Se dal punto di vista del donatore, evidentemente, la visibilità è strumentale in termini di responsabilità interna, non necessariamente i progetti più visibili sono quelli che hanno maggiore impatto. Il contesto di tagli di bilancio, che la maggior parte dei donatori deve fronteggiare, ha infine importanti conseguenze pratiche per la valutazione. Poiché in un contesto ostile la valutazione serve spesso al donatore per giustificare le spese sostenute e tranquillizzare controllori preoccupati, essa è paradossalmente diventata una questione centrale proprio nel momento di minore disponibilità di fondi da destinare ad essa. In tale situazione, i donatori corrono il rischio di destinare alle operazioni di valutazione troppe risorse, diminuendo così ulteriormente il loro volume di interventi sul campo. I beneficiari potenziali, in tal caso, saranno le prime vittime dei tagli di bilancio. Al confronto, i piccoli donatori con risorse limitate e strutture ridotte tendono a sviluppare procedure di valutazione più efficienti in termini economici, evitando l'intermediazione di consulenti e puntando al rapporto diretto coi beneficiari. La fondazione francese Jean Jaurès, ad esempio, non esegue valutazioni in senso stretto, preferendo rilevare in modo sistematico le reazioni dei beneficiari, utilizzate poi come strumento di correzione. Questo tipo di valutazione guidata dalla domanda, ovvero dal beneficiario, può essere poco adatta a cogliere l'impatto più generale dei progetti in questione, ma rende indubbiamente il donatore più sensibile al punto di vista del beneficiario, il che non sempre avviene seguendo procedure di valutazione quantitativa standardizzate.

*Ostacoli concettuali.* Studiosi e osservatori concordano sul fatto che un metodo universalmente accettato per la valutazione dei programmi di Dpp non esiste. Esiste piuttosto una serie di approcci diversi a seconda del donatore. La ricerca sulla valutazione ha delineato gli ostacoli principali che possono vanificare la validità degli attuali criteri di valutazione (Golub 1993). Secondo Mark Robinson, tali ostacoli sono di due tipi: «I limiti metodologici degli approcci esistenti sono che la maggior parte delle valutazioni si concentra sui risultati misurabili dei progetti

oppure cerca evidenze empiriche dell'impatto in termini di contributo dei donatori al cambiamento politico a livello macro» (1996, III). Quest'ultimo limite consiste nel dare per scontato, senza preoccuparsi di dimostrarlo, l'impatto dei singoli progetti sul complessivo processo di democratizzazione, perfino in assenza di una qualsiasi evidente relazione causale tra i due. Malgrado tali difficoltà, i donatori continuano a rivendicare l'esistenza di tale relazione, perfino quando sono consapevoli della trappola concettuale. La valutazione del *Phare and Tacis Democracy Programme* dell'Unione europea – pur sottolineando vincoli quali «la mancanza di un insieme ben definito di indicatori tramite i quali individuare l'impatto di uno specifico progetto» e «l'assenza di evidenze controfattuali» che avrebbero consentito di «conoscere cosa sarebbe accaduto alle istituzioni beneficiarie in caso di mancata effettuazione dei programmi» – tenta ancora una valutazione di impatto in termini di «contributo dei progetti alla democrazia sostanziale [*sic!*]» (Isa Consult *et al.* 1997). Questo esempio mostra che i limiti della valutazione vengono spiegati meglio da qualcosa di diverso dai meri ostacoli concettuali. I donatori sono solitamente desiderosi di sottolineare quanto significativo sia stato il loro contributo allo sviluppo politico e le valutazioni formali consentono di soddisfare tale scopo più di un'esplicita dichiarazione di intenti.

Per evitare tali problemi, alcuni donatori si sono concentrati sull'impatto diretto, di livello micro, dei loro progetti, senza cercare di costruire catene causali complesse che legassero il livello micro al livello macro. Il principale vantaggio di tale approccio è mettere l'accento su risultati oggettivi, limitati e misurabili. Il rischio, in questo caso, è che ponendo eccessiva enfasi sulla quantificazione si finiscano col considerare soltanto gli effetti visibili e intenzionali di breve termine, ignorando i processi di lungo periodo, che sono meno facili da monitorare e che raramente si prestano a valutazioni quantitative, nonché gli effetti inintenzionali (Robinson 1996).

*Da due a tre livelli di valutazione e di analisi.* Come si è visto, i promotori e protettori della democrazia hanno utilizzato due livelli di analisi e di valutazione. Il livello *macro* – ad esempio il regime politico – è quello in cui, per una varietà di ragioni, i donatori sostengono che le loro attività hanno un impatto significativo, sebbene non forniscano prove convincenti di ciò. Al livello *micro* – il livello dei concreti obiettivi dei progetti, ad

esempio, specifiche organizzazioni, istituzioni, o individui – i donatori si impegnano invece in effettivi sforzi di valutazione. Nella micro-valutazione, tuttavia, i donatori preferiscono l'analisi dell'output (ad esempio, il numero di partecipanti a un progetto di educazione civica) piuttosto che l'analisi dell'outcome (ad esempio, il grado in cui i partecipanti, dopo aver preso parte al citato progetto di educazione civica, abbiano accresciuto le loro conoscenze e modificato i loro valori e comportamenti). Come sappiamo, inoltre, i donatori non si preoccupano degli effetti imprevisti dei loro progetti e adottano un orizzonte temporale di riferimento troppo ristretto, che inizia con l'avvio della messa in opera del progetto e termina a implementazione conclusa.

Studiosi e professionisti sono sempre più alla ricerca di approcci a medio raggio (*middle-range*), che possano andare al di là della mera misurazione dell'output e prendere in considerazione l'impatto politico e sociale in un contesto definito (Robinson 1996, 35). In effetti, un livello potenzialmente più promettente per l'analisi degli interventi di Dpp è il livello *meso* o livello di *regime parziale*. Abbiamo definito come regimi parziali «quei sistemi di legami e quegli insiemi di regole che guidano l'interazione tra le autorità e una gran varietà di gruppi sociali, definendo molteplici luoghi per la rappresentanza di questi gruppi e la risoluzione di conflitti potenziali» (Schmitter 1995; Schmitter e Guillhot di prossima pubblicazione). Esempi di regimi parziali sono, tra gli altri, le elezioni, i sistemi partitici, gli ambienti politici e legali delle organizzazioni non-governative, le rappresentanze territoriali (ad esempio, il federalismo e il decentramento), le relazioni tra civili e militari e tra lavoratori e capitale, le relazioni etniche, la divisione del potere tra governo, parlamento e giudiziario, e così via. Una prospettiva *meso*-analitica riconosce che anche se i donatori forniscono assistenza a una singola organizzazione non-governativa, ciò influenza un'ampia parte o perfino l'intera comunità delle organizzazioni non-governative e le relazioni tra tale comunità e lo Stato/governo. I donatori, in effetti, fanno molto di più che fornire assistenza sotto forma di progetto alle singole organizzazioni non-governative. Essi, ad esempio, influenzano (o costringono) sempre più i governi dei paesi-obiettivo ad assumere un atteggiamento favorevole, compresa l'adozione di una normativa più liberale, nei confronti delle organizzazioni non-governative. I progetti dei donatori, inoltre, non consistono mai nel solo tra-

sferimento di mezzi finanziari a favore, ad esempio, di una organizzazione non-governativa, ma comprendono necessariamente un trasferimento di informazioni, attrezzature, capacità, norme e modelli istituzionali. I donatori, infine, non agiscono nel vuoto, né interagiscono con beneficiari passivi. I donatori sono in effetti attori strategici, che interagiscono non soltanto coi beneficiari – attori strategici essi stessi – ma anche con altri soggetti, nazionali (ad esempio, i loro parlamenti) e del paese beneficiario (ad esempio, i governi), nonché con altri donatori di Dpp. Per queste ragioni, analizzare le relazioni tra uno specifico sottoinsieme di organizzazioni e/o di istituzioni sembra essere più promettente che non concentrarsi esclusivamente sul livello micro o macro. Le micro-analisi degli output possono essere strumenti utili per valide analisi di meso-livello, soprattutto se esse focalizzano l'attenzione anche sugli effetti involontari e se adottano un orizzonte temporale di riferimento che preceda e si estenda oltre la durata del progetto. Le macro-analisi possono essere basate soltanto su analisi al meso-livello. Se, ad esempio, l'azione di Dpp in un regime autocratico ha avuto un effetto positivo in termini di rispetto dei diritti umani, allora si potrà affermare che tale azione ha avuto un effetto positivo sulla liberalizzazione politica di quel regime. Ancora, se l'azione di Dpp ha avuto un effetto positivo sulla creazione di un ampio movimento di mobilitazione per il mutamento di regime, allora si potrà sostenere che tale azione ha avuto un effetto positivo sulla democratizzazione di un regime ancora autocratico. Se, infine, l'azione di Dpp ha avuto un effetto positivo sui rapporti tra civili ed esercito (tale da comportare l'accettazione dei militari di non interferire con la politica), allora si potrà affermare che tali attività di Dpp hanno avuto un effetto positivo sul consolidamento della democrazia.

[Traduzione di Aldo Di Virgilio]

### *Riferimenti bibliografici*

- Ahmadi, S. (1996), *Document de base. Problèmes clés concernant les pratiques des donateurs: droits de l'homme et aide au développement*, Centre de Documentation de l'Ocde/Agence Canadienne de Développement International.
- Bayart, J.F. (1989), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

- Brouwer, I. (2000), *Civil Society Assistance to the Arab World. The Cases of Egypt and Palestine*, in T. Carothers e M. Ottaway (a cura di), *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Th. (1997), *Democracy Assistance: the Question of Strategy*, in «Democratization», n. 3, pp. 75-88.
- Cida (1996), *Government of Canada Policy for Cida. Democratization and Good Governance*, dicembre.
- Collier, R.B. e D. Collier (1991), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures: The Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Golub, S. (1993), *Assessing and Enhancing the Impact of Democratic Development Projects: A Practitioner's Perspective*, in «Studies in Comparative International Development», n. 1, pp. 54-70.
- Hibou, B. (1998), *Banque mondiale: le méfaits du catéchisme économique*, in «Esprit», agosto-settembre, pp. 98-140.
- Hulme, D. e M. Edwards (a cura di) (1997), *NGOs, State and Donors: Too Close for Comfort?*, New York, St. Martin's Press.
- Isa Consult, European Institute (Sussex University), Giw Europe (1997), *Evaluation of the Phare and Tacis Democracy Program 1992-1997*, draft del Rapporto finale, settembre.
- Kagan, R. (1998), *Democracy Promotion as an Objective of Foreign Policy*, relazione al Convegno su «International Relations and Democracy», Varsavia, 26-28 giugno.
- Karl, T.K. e Ph.C. Schmitter (1991), *What Democracy Is... and Is Not*, in «Journal of Democracy», 2, pp. 75-88.
- Pridham, G. (a cura di) (1991), *Encouraging Democracy: The International Context of regime Transition in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press.
- Robinson, M. (1996), *Strengthening Civil Society through Foreign Political Aid*, Institute of Development Studies, Sussex, Escor, Research Report R6234, settembre.
- Russett, B. (1993), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton UP.
- Schmitter, Ph.C. (1995), *The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences and Types*, ora in G. Pridham (a cura di), *Transition to Democracy: Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Dartmouth, The International Library of Politics and Comparative Government, pp. 535-569.
- (1996), *The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in Whitehead (a cura di), pp. 26-54.
- Schmitter, Ph.C. e N. Guilhot (di prossima pubblicazione), *De la tran-*

- sition à la consolidation. Une lecture retrospective des 'democratization studies'*, in «Revue française de science politique».
- Schmitter, Ph.C. e T. Karl (1991), *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, in «International Social Science Journal», n. 128, pp. 269-284.
- Whitehead, L. (a cura di) (1996), *The International Dimension of Democratization: Europe and Americas*, Oxford, Oxford University Press.