

Il cammino verso poteri pubblici mondiali nel XX secolo —e verso l'anarchia nel XXI?¹

Por Luigi Bonanate²

I.

1. L'ipotesi di fondo che sorregge le considerazioni che seguono è che il XX secolo sia stato quello in cui un progetto di ordine internazionale vocazionalmente destinato a valere per tutto il mondo sia stato perseguito più lucidamente, intensamente e ripetutamente che in ogni età precedente degli ultimi cinque secoli (sistema Versailles; sistema ONU)³. Ma poi questo tragitto sarebbe stato interrotto dalla dissoluzione del bipolarismo, simbolicamente intervenuta il 9 novembre 1989. Da allora in poi (a oggi, in altri termini), alla progressiva dispersione dei residui di quell'ordine avrebbe fatto riscontro un simmetrico incremento del dis-ordine prodotto dalla rottura di ogni freno alla violenza, al punto che guerre e azioni terroristiche (le prime sul piano istituzionale; le seconde in termini eversivi) stanno dilagando e spingendo il mondo lungo la china di una anarchia internazionale della quale si potrebbe dire — se l'ipotesi fosse corretta — che mai prima nella storia politica universale se ne sia verificata altrettanta⁴. Le guerre mondiali del XX secolo — come del resto le più importanti guerre della storia moderna⁵ — sono scaturite da grandi progetti di costruzione di un ordine mondiale imperituro e definitivo, e si sono concluse invece con l'affermazione, per fortuna, di differenti (e migliori) principi di ordine incarnati nelle forze che erano state capaci di contrastare e poi sconfiggere quei progetti.

Brevemente, il modello dell'instaurazione dell'ordine internazionale potrebbe essere ricondotto all'ipotesi che l'esito delle grandi guerre sia tale da farcele

¹ Annuario di filosofia politica 2006. *"Pace e guerra fra le nazioni"*

² Luigi Bonanate è ordinario di Relazioni Internazionali all'Università di Torino, dirige il Centro studi di scienza politica Paolo Farneti, è membro dell'Editorial Committee dell'European Journal of International Relations.

³ Tra i tanti, cfr. A. Cassese, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna 1986; E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari 1994. L'espressione politologicamente più suggestiva dell'ipotesi dell'«autogoverno» mondiale è offerta da J. N. Rosenau – E.-O. Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

⁴ Non sono sicuro che sia analoga a questa la concezione che spinge A. Colombo, *La guerra ineguale. Pace e violenza nel tramonto della società internazionale*, Il Mulino, Bologna 2006, ad argomentare che «invece di produrre la pace, la fine della guerra ha prodotto una situazione nella quale pace e guerra sono indistinguibili e, quel che è peggio, non sono più distinte da tutti nello stesso modo», p. 277 — verrebbe da commentare: «guai a quei tempi nei quali non si riesce più a distinguere la pace dalla guerra».

considerare come *costituenti*, alla stessa stregua di come questa parola viene usata nel linguaggio gius-costituzionalistico: le guerre vinte danno il potere di dettare i principi di ordine politico che i «poteri pubblici mondiali», che sono le istituzioni cui i vincitori danno vita (in modo più o meno evidente o latente, più formale o informale), incaricandole di imporre al mondo i principi della nuova costituzione affermatasi, *dato che essi e non i loro avversari* hanno vinto la guerra. A ciò servono le guerre: più che a esser vinte, a riporre nelle mani del vincitore lo scettro del potere politico. Purtroppo non inerisce a questa circostanza la possibilità che si vada per tal via formando un potere politico comune planetario⁶ condiviso e consensuale: anzi, l'esito delle guerre premia alcuni e punisce altri. I primi avranno il potere, i secondi dovranno ubbidire. In altri termini — e per radicalizzare la portata dell'argomento che sto svolgendo — un potere pubblico mondiale consensuale e armonico, incardinato su un principio di sussidiarietà capace di affrontare ogni problema al suo (più corretto e preciso) livello locale, non può esser forgiato da una guerra, ma soltanto dalla pace: che l'impresa appaia assurdamente complessa è fuori di dubbio. Ma bisognerebbe riflettere anche su altro: che c'è di più assurdo dell'idea che un essere umano ne uccida un altro al solo fine di non esserne ucciso a sua volta?

È più che evidente che sfuggendo alla concezione tradizionale della vita internazionale di cui abbiamo appena visto i risvolti negativi, potremo ribaltarne la portata e ipotizzare che il periodo bellico sia definibile come anarchia e quello successivo, una volta imposto il nuovo sistema, ordine⁷. A chi questa impostazione apparisse sovvertitrice di una tradizione di pensiero, risponderò che — a una certa condizione — ha ragione, ma che ciò gli sarà possibile soltanto se accetterà la teoria dominante delle relazioni internazionali che fa dell'anarchia la condizione esistenziale permanente della vita di rapporto tra gli stati: fondandosi sull'immaginifica impostazione hobbesiana che per mostrare l'efficacia del suo

⁵ Su ciò mi si consenta di rinviare a L. Bonanate – F. Armao – F. Tuccari, *Le relazioni internazionali. Cinque secoli di storia 1521-1989*, Bruno Mondadori, Milano 1997.

⁶ Su questo punto, cfr. V. Possenti, *Sovranità, pace, guerra. Considerazioni sul globalismo politico*, «Teoria politica», XXII, n. 1, 2006.

⁷ Ho discusso questi presupposti tante volte che mi vergogno quasi a ripeterli: si va comunque da *Introduzione all'analisi politica internazionale*, Giappichelli, Torino 1973, e *La costituzione del sistema internazionale*, «Comunità», XXVII, n. 169, 1973, fino a *La politica internazionale fra terrorismo e guerra*, Laterza, Roma-Bari 2004, p. 16, passando attraverso, almeno, *La teoria politica tra ordine interno e anarchia internazionale*, «Teoria politica», I, n. 1, 1985; *Ordine internazionale*, Jaca Book, Milano 1995, p. 33. Alla «guerra costitutiva» fa riferimento V. E. Parsi, *L'impero come fato? Gli Stati Uniti e l'ordine mondiale*, «Filosofia politica», XVI, n. 1, 2002, p. 83, richiamando R. Gilpin, che a sua volta, nel 1981, nel cap. V di *War and Change in World Politics*, trad. it. Il Mulino, Bologna 1989, aveva sfiorato un'analoga concettualizzazione. Rinverdisce tutta quanta la tematica G. J. Ikenberry, *Dopo la vittoria*, trad. it. Vita e pensiero, Milano 2003, richiamando persino l'«ordine costituzionale» (p. 40).

modello di ordine politico interno osserva che esso non potrebbe mai essere applicato anche ai rapporti tra i principi, la teoria dominante chiama *anarchici* rapporti che tra gli stati intercorrono in ogni e qualsiasi momento, pacifico e non soltanto anarchico. In astratto ciò può apparir vero: se l'anarchia discende dall'inesistenza di poteri pubblici collettivi, è ovvio che ciò vale in qualsiasi istante. Ma ciò che suggerisco di revocare in dubbio è che abbia senso chiamare anarchico un periodo nel quale gli stati, incontrandosi, discutendo, dialogando, contrastandosi, ma *non combattendosi* sviluppano una politica internazionale che ha ben le sue regole, i suoi costumi e in una grande maggioranza di casi anche le sue tecniche di risoluzione delle controversie.

A guardare come vanno oggi le cose del mondo, si direbbe che tale pregiudizio fondativo vada ribaltato: mentre per secoli la teoria delle relazioni internazionali ha sostenuto che i periodi di pace internazionale fossero strutturalmente e permanentemente comunque *anarchici*, oggi possiamo finalmente dichiarare che l'anarchia *vera* è un'altra cosa e che *stavamo meglio quando stavamo peggio* perché prima c'era un qualche ordine (quello bipolare era stato l'ultimo) mentre è solo ora che siamo per davvero in preda all'anarchia. Ancora più importante è sottolineare che ciò si dà non per motivi oggettivi e «involontari», ma per una soggettiva e indiscutibile decisione politica presa da un «governo» (formato dai vincitori della guerra costituente) che per questo ha ottenuto il voto favorevole degli «elettori» (che a questo scopo si erano combattuti), a meno di stabilire, con il meccanicismo irresponsabile che ha regolato per decenni le analisi internazionalistiche, che quando non c'è né multipolarismo né bipolarismo, ebbene allora non può che darsi unipolarismo! Ma pare del tutto da escludere che in questa immagine possano entrare gli Stati Uniti di oggi, del tutto incapaci di «guidare»⁸ il mondo ancorché vi si sentano «costretti»⁹, ed esclusivamente in grado di ricorrere alla forza militare (attuale o potenziale) per piegare alla loro volontà gli altri stati del mondo (per alcuni dei quali, che non sono apprezzati, sono state persino inventate categorie come quella di stato *criminale*, o *fallito* — ma chi giudicherà i giudici?)— tanto in termini oggettivo-ricostruttivi quanto in termini soggettivi: i *neo-cons* hanno una loro concezione del bene che non si adatta esclusivamente all'unipolarismo, anzi si vorrebbe universalistica e cosmopolita, ma nella sua attuale applicazione appare tutt'altro che condivisibile.

Anarchia oggi: perché? A partire dall'inizio del XXI secolo (o dall'11 settembre, se si preferisce) sembra che sicurezza, certezze e stabilità siano tutte quante e

⁸ L'esistenza di una «guida» è di per sé la garanzia di essere fuori dall'anarchia.

⁹ Già nel 1990 J. S. Nye poneva il dilemma se gli Stati Uniti fossero *Bound to Lead*, Basic Books, New York.

totalmente scomparse dalla faccia della terra. Almeno fin dai tempi della seconda guerra mondiale si era ritenuto che la *sicurezza* internazionale fosse garantita (*absit iniuria verbis*) dall'equilibrio del terrore; che la superiorità morale e sociale della democrazia capitalistica racchiudesse in sé tutte le *certezze* di cui abbiamo bisogno per agire nel mondo; e che da questa associazione tra superiorità militare e superiorità culturale non potesse che derivare una grande *stabilità* del mondo (la pace, in tale immaginario, era garantita anche dalla circostanza, troppo sovente trascurata, che non ci sono stati più pacifici di quelli dittatoriali o autoritari, che sanno benissimo che in guerra rischiano molto più che le democrazie — ma di rado le verità sgradite vengono ricordate)¹⁰. In-sicurezza, in-certezza e in-stabilità sembrano oggi dominare il mondo: in termini sociali (almeno tre libri sono stati dedicati al «rischio» dal suo studioso più acclamato, Ulrich Beck)¹¹, politico-economici¹², politico-strategici¹³. Un ordine solido come quello bipolare si è dissolto; tutto ciò che pareva duraturo è diventato precario; tutto ciò di cui eravamo certi appare insicuro. Questa sorta di negatività universale sembra così trovare nella privazione della *arché*, appunto, il suo coronamento. Come concludere? Che il XX secolo ha lavorato per l'ordine, per un mondo più stabile e sicuro, per una società cosmopolitica ed egualitaria, e oggi — nonostante tanti sforzi — purtroppo si ritrova immerso nelle paure e nell'ansia?

Chi tuttavia continuasse a negare l'evidenza dell'anarchia contemporanea potrebbe essere sfidato a trovare un'altra connotazione per un contesto internazionale nel quale uno stato può (o deve) *farsi giustizia da sé*, come è successo agli Stati Uniti dopo l'11 settembre¹⁴: essi hanno potuto distruggere quasi completamente un paese (che si trattasse di Afghanistan e non di Francia è quasi solo una coincidenza!) andando alla ricerca di un capo-banda e dei suoi accoliti e poi accusarne, senza prove, un altro di aver dato ospitalità a quelli (oltre che a

¹⁰ Non mi pare che negli scritti dei critici (sovente acerrimi) della cosiddetta teoria della *pax democratica* se ne trovino grandi tracce (cfr. ad esempio, per l'Italia, A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Il Mulino, Bologna 1997).

¹¹ Si tratta di *La società del rischio: verso una seconda modernità*, trad. it. Carocci, Roma 2000; *La società globale del rischio*, trad. it. Asterios, Trieste 2001; *Un mondo a rischio*, trad. it. Einaudi, Torino 2003. Non si dimentichi N. Luhmann, *La società del rischio*, trad. it. Bruno Mondadori, Milano 1996.

¹² V. ad esempio Th. C. Schelling, *Strategies of Commitment and Other Essays*, Harvard University Press, Cambridge 2006.

¹³ Cfr. L. Bonanate, *Sicurezza e strategia all'inizio del XXI secolo*, «Biblioteca della libertà», XXXVIII, n. 172, 2003; e *Il momento critico. Crisi, cambiamenti, rotture: i molti significati del concetto di crisi*, in Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, *Diritti civili ed economici in tempi di crisi*, Giuffrè, Milano 2006.

¹⁴ Per un'analisi della collocazione statunitense nel mondo, cfr. C. A. Kupchan, *La fine dell'era americana*, trad. it. Vita e pensiero, Milano 2003, spec. cap. VI; e A. Caffarena, *A mali estremi. La guerra al terrorismo e la riconfigurazione dell'ordine internazionale*, Guerini, Milano 2004. Difficilmente aderirebbe a questa impostazione, mi pare, F. Attinà, *La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003.

quantità immense di armi di distruzione di massa!) nell'idea di costringerlo a darsi un regime democratico che forse l'Iraq non avrà mai. Né alla sua popolazione si è mai chiesto se desidera darsi lo stesso regime che oggi governa gli Stati Uniti e la Gran Bretagna.

Più astratta ma tutt'altro che inconsistente la diagnosi della guerra nel mondo attuale che propone F. Gros, che la distingue da quella del passato nel senso che, un tempo, essa concentrava la sua violenza nello spazio mentre ora può sorprenderci dovunque; si sviluppava con una scansione temporale ben precisa mentre i conflitti di oggi hanno una durata indefinita e conoscono ogni sorta di stadio intermedio; opponeva soldati a soldati e ora invece tutti possono essere colpiti. Insomma, la guerra è ormai segnata da *imbarbarimento*, *privatizzazione*, *deregolazione*¹⁵: non sono forse tutti questi indicatori di una guerra che è sfuggita a ogni criterio storico-tradizionale, quello della buona, sana guerra *d'antan*, mentre ora tutti sono nemici di tutti e ciascuno è lupo all'altro? Possiamo esserne ben certi: esattamente a questo tipo di situazione pensava Hobbes quando considerava che gli stati indipendenti vivessero in una «condizione di perpetua guerra e pronti alla battaglia, con le frontiere armate e con i cannoni puntati contro i propri vicini intorno intorno» (*Lev.*, XXI)¹⁶.

Potremmo davvero coronare questa ricostruzione con l'amara esclamazione: ma che ne è dunque dello straordinario e ottimistico impulso istituzionalistico che dal Presidente Wilson in poi ha dominato la crescita della civilizzazione della società internazionale, e che cosa delle suggestioni affascinanti delle teorie neo-istituzionalistiche che hanno poi accompagnato la sperata pacificazione del sistema internazionale *dopo la fine dell'anarchia*¹⁷? Se «le istituzioni sono per definizione destinate a fallire» quando siano intese «come un vincolo capace di contrastare, sopraffare e, quindi, sostituire gli altri vincoli che influenzano il comportamento»¹⁸, non potremo certo mai confidare che un'astratta «istituzione multilaterale creata dalla comunità degli Stati per preservare la pace in tutto il sistema

¹⁵ Cfr. F. Gros, *États de violence. Essai sur la fin de la guerre*, Gallimard, Paris 2006, spec. pp. 218-19. Sulle nuove dimensioni della violenza politica, cfr. F. Armao, *Il mercato della violenza. Dal monopolio alla libera concorrenza*, «Teoria politica», XXII, n. 2, 2006.

¹⁶ Sull'anarchia internazionale così come si struttura nel pensiero dei classici della filosofia politica moderna, a partire da Hobbes appunto, cfr. K. N. Waltz, *L'uomo, lo stato e la guerra*, trad. it. Giuffrè, Milano 1998, spec. cap. VI.

¹⁷ Un titolo sopra tutti ci ricorda questa stagione: A. E. Wendt, *Anarchy Is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics*, «International Organization», XLVI, n. 2, 1992, ad un tempo il frutto più maturo del neo-istituzionalismo teorico e il frutto ancora acerbo della teoria costruttivista delle relazioni internazionali – sarà casuale che l'anarchia si trovi, ancora una volta, al centro dei dibattiti?

¹⁸ F. Andreatta, *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex-Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 19.

internazionale»¹⁹ sia capace di far nascere un sistema internazionale che abbia come principali caratteristiche l'universalismo e il multilateralismo per il semplice fatto che, insieme, queste due componenti non si sono ancora mai viste in azione. E se ci attesteremo sull'idea liberal-anarchica che più deboli sono le istituzioni più utili riusciranno a essere²⁰, certo non potremo trasecolare di fronte a questo ennesimo fallimento del sogno di introdurre l'idea del bene collettivo anche nella vita internazionale²¹. Continuo però a pensare che questa sia una vista un po' corta perché, non accorgendosi che anche quella internazionale è politica come quella interna, non può vedere che anche quella ha una sua logica, che se l'anarchia fosse connaturata e permanente non potrebbe estrinsecarsi e che se si confondono periodi di ordine e periodi di anarchia, considerandoli un tutt'uno, ecco che la politica internazionale non potrà che continuare ad apparire come quel regno del male nel quale soltanto chi riesce a incarnare il volto demoniaco del potere può sperare di sopravvivere.

2. Ribalto dunque la teoria dominante delle relazioni internazionali e assumo, almeno per amor dell'argomento, che lo sviluppo dell'istituzionalismo internazionalistico vada considerato come la prova del superamento delle concezioni anarchiche delle relazioni internazionali, come è dimostrato dal grande sviluppo del concetto di «istituzione» che si è avuto dopo la fine del bipolarismo. Esso apparve come un'istituzione, informale, che si valeva di strutture organizzative come la NATO o il Patto di Varsavia, anche se forse sarebbe più preciso dire che all'interno del *genus* istituzione esistono molte *species* di organizzazioni vere e proprie, dotate di uno statuto (un'istituzione intensificata, per così dire), tant'è vero che quando parliamo di «istituzioni» di geometria, ad esempio, ci riferiamo a un insieme di elementi fondamentali e basilari, ma quando utilizziamo il teorema di Pitagora ci muoviamo all'interno di una struttura concettuale specifica (addirittura dimostrabile e quindi «istituzionalizzata»).

Così stando le cose, è chiaro che l'applicazione del concetto di istituzione all'analisi internazionalistica possa creare un po' di confusione: dire che la NATO è un'«organizzazione» che nasce nell'ambito dell'«istituzione» bipolarismo non ci spiega perché la prima discenda dalla seconda, per il semplice motivo che mentre

¹⁹ F. Andreatta, *op. cit.*, p. 25.

²⁰ Cfr. ancora Andreatta, *op. cit.*, p. 23 (ho scimmiettato ma non travisato il senso delle sue parole).

²¹ Che mi pare sia invece l'idea di V. Possenti, *Sovranità, pace, guerra. Considerazioni sul globalismo politico*, «Teoria politica», XXII, n. 1, 2006, largamente ispirata al pensiero in proposito di J. Maritain. Per una lettura internazionalistica del pensiero politico di Jacques Maritain, cfr. L. Bonanate - R. Papini, *La democrazia internazionale. Un'introduzione al pensiero politico di Jacques Maritain*, Il Mulino, Bologna 2006.

la seconda è una condizione «necessaria» per dare vita a un determinato assetto internazionale, l'applicazione dei suoi principi non richiede *necessariamente* la costituzione di organizzazioni specifiche e *ad hoc*, tant'è vero che uno dei due poli si dotò di un organismo formale nel 1949 al quale l'altro ricorse soltanto sei anni dopo (in termini più ampi: una stessa istituzione può concretizzarsi secondo modalità diverse)²². Potremmo dire che le istituzioni informali possono esistere anche senza che ve ne siano di formali, e che la loro esistenza è la pre-condizione necessaria per l'insorgere di istituzioni formali, che di regola acquistano la forma di una vera e propria «organizzazione». Una o più istituzioni informali sono quindi il pre-requisito dell'apparizione di una «costituzione materiale», intesa come «l'insieme delle forze, dei rapporti, delle situazioni che operano e si effettuano in questo più ampio campo [la realtà sociale] che trascende il sistema delle norme e degli istituti regolati dalle medesime»²³.

La comparsa, nel linguaggio internazionalistico, della parola istituzione potrebbe a prima vista suggerirci una definizione di ampia portata: ogni epoca storica ha avuto le sue istituzioni informali, che non sempre e non allo stesso modo hanno creato quelle istituzioni formali che servivano per garantire l'«istituzionalizzazione» delle loro regole del gioco (ad esempio, nel XX secolo questo spirito istituzionalistico ha dato vita, nel bene e nel male, a migliaia e migliaia di organizzazioni funzionali alla perpetuazione dello *status quo*)²⁴. Le loro prime tracce teoretiche non possono essere fatte risalire più indietro del 1975²⁵, che non a caso è il periodo nel quale il modello realistico entra in crisi: nonostante il successo (più intenso che duraturo) di *Theory of International Politics* (1979)²⁶, le riflessioni sulla crescente interdipendenza tra gli stati, sia in termini politici sia economici, commerciali, culturali e sociali (oggi ci riferiremmo a tutto ciò con una sola parola: globalizzazione) conducono a considerare modelli di comportamento che esulano dallo schema analitico realistico. Così Keohane e Nye, nel 1977, ricorrevano a loro volta all'idea dei regimi internazionali per sanare la contraddizione tra la logica della politica di potenza e lo spirito

²² Ben più sistematicamente di me discuteva il punto J. G. Ruggie, *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, «International Organization», XLVI, n. 3, 1992, p. 573, distinguendo ordini, regimi e organizzazioni (internazionali).

²³ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969 (ottava edizione), p. 26.

²⁴ Cfr. A. Caffarena, *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna 2001.

²⁵ Ho ricostruito questa storia nell'introduzione a L. Bonanate – A. Caffarena – R. Vellano, *Dopo l'anarchia*, Angeli, Milano 1989, pp. 20 e sgg., il cui sottotitolo — Saggi sul superamento dell'immagine anarchica delle relazioni internazionali e sul rischio di ricadervi — può oggi apparire «profetico»!

²⁶ Cfr. K. N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, trad. it. Il Mulino, Bologna 1987.

dell'interdipendenza²⁷, e pochi anni dopo Keohane riconosceva l'approccio istituzionalistico come quello di coloro che vedono «la cooperazione come essenziale in un mondo di interdipendenza economica, e ritengono che interessi economici condivisi creino una domanda di istituzioni internazionali e di regole»²⁸.

La teoria che ha dominato le relazioni internazionali considera l'anarchia come l'*istituzione* fondamentale della vita internazionale, la politica di potenza come l'unica possibilità per gli stati, e le organizzazioni internazionali come la mera estensione della superiorità di alcuni stati su altri. Ma con un piccolo sforzo ricostruttivo, potremmo dire che il riconoscimento della crescente interdipendenza tra gli stati ha dato vita a un processo di istituzionalizzazione (da intendere in questo caso come riconoscimento e consolidamento di pratiche informali che nel tempo si sono andate ripetendo) la cui prova è stata ritrovata nell'avvenuta formazione di un gran numero di «regimi internazionali», che hanno svolto la funzione del cavallo di Troia rispetto all'istituzionalismo, che al termine di tale processo finisce per erigersi, in sostanza, a vera e propria alternativa rispetto al realismo.

Ma resta ancora un punto preliminare da chiarire: l'istituzionalismo è un *prodotto* naturale, indotto dapprima dalla consuetudine e poi dalla lenta e costante trasformazione dei rapporti tra gli stati (sempre meno conflittuali e sempre più collaborativi), o dipende invece da una lucida e razionale volontà politica di trasformare la vita internazionale? È un dato oggettivo o soggettivo²⁹? Per quel che ne so, direi che è stata la vita reale a costringere gli studiosi a dotarsi di un nuovo paradigma e non il contrario; dal mio punto di vista rimane lo sconcerto per il fatto che questo adeguamento teorico sia stato tanto tardivo. Ben venga infatti la scoperta che «il multilateralismo conta» annunciata da Ruggie³⁰, ma il fatto è che esso esisteva e funzionava già ben prima — personalmente direi: da sempre! Basta controllare la definizione che di questa forma allargata dell'istituzionalismo dà Ruggie stesso: «il multilateralismo è una forma istituzionalizzata che coordina le

²⁷ Cfr. R. O. Keohane - J. S. Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., Boston 1977.

²⁸ R. O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984, p. 7 (l'autore fa esplicito riferimento all'opera di D. Mitrany, uno dei maestri del funzionalismo internazionalistico).

²⁹ Questa domanda potrebbe trovare risposta in termini costruttivistici, e quindi rimando alle considerazioni di A. Caffarena, *Un mondo di istituzioni. L'approccio costruttivista all'analisi della politica internazionale*, «Teoria politica», XIV, n. 3, 1998.

³⁰ Cfr. l'intera sezione tematica di «International Organization» XLVI, n. 3, 1992, con saggi di J. G. Ruggie, J. A. Caporaso, S. Weber, M. Kahler.

relazioni tra tre o più stati sulla base di principi di condotta “generalizzati”»³¹ in quanto considerati «indivisibili» e diffusi tra tutti gli stati in termini di reciprocità. Ma non esisteva anche nel XVI secolo tale multilateralismo, non è lo stesso modello che seguono le grandi potenze della Santa Alleanza, o i sistemi di alleanze che hanno regolamentato la vita internazionale (europea, ancora) degli anni che vanno dall’ultimo quarto del XIX secolo fino alla prima guerra mondiale? Che cosa intendono, insomma, gli storici quando parlano di «concerto europeo» se non una forma (con contenuti propri e specifici, non necessariamente uguali a quelli di oggi) di multilateralismo (più o meno) istituzionalizzato³²?

Se anche da questo punto di vista potremmo dunque chiederci se i nuovi istituzionalisti non parlino anch’essi in prosa senza accorgersene, quel che comunque mi pare chiaro è che siamo di fronte a due prose affatto diverse, ed è quindi venuto il momento di analizzare questi due diversi stili. Dalla circostanza che la maggior parte dei nuovi istituzionalisti siano degli ex-realisti (non mi si chieda di dimostrare questa affermazione: basterebbe guardare al tragitto di moltissimi tra i più noti studiosi americani per accorgersene: il caso di Keohane è, comunque, esemplare — e non c’è nulla di male in ciò) deduco allora che verosimilmente la loro immagine della storia generativa delle relazioni internazionali assomigli a quelle cosmologie antiche secondo cui è dal caos originario che l’ordine sarebbe progressivamente e continuativamente disceso secondo un processo naturale e spontaneo. Su una fondamentale concezione anarchica (il caos come natura), dovuta all’originarietà del principio della sovranità (che comporta separazione e diversificazione), che di per se stesso esclude qualsiasi sua delimitazione o riduzione, il divenire della vita internazionale, dal XVI secolo in poi, avrebbe assistito allo sviluppo di un lento (o lentissimo) processo di transizione dal caos al cosmos, da una condizione di *bellum omnium contra omnes* a un’altra di *bellum* limitato a coalizioni contrapposte, organizzate dagli stati più potenti, e che per la loro crescente distruttività (anche il progresso sociale e materiale ha un suo posto) avrebbe prodotto, al termine delle sue manifestazioni più grandi (come la prima e la seconda guerra mondiale), una specie di magica ricomposizione tra le tessere di un *puzzle* originariamente disordinate e poi lentamente accostate e interconnesse.

Per questa impostazione, il problema principale è quello della giustificazione di una qualche spontanea tendenza della vita internazionale a procedere dal caos al

³¹ J. G. Ruggie, *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, cit., p. 571. V. poi J. G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993.

³² Un ottimo aggiornamento su questa problematica è consentito da D. Held – A. McGrew, eds., *Governing Globalization. Power, Authority and Governance*, Polity Press, Cambridge 2002, in particolare vi si veda A. McGrew, *Liberal Internationalism: Between Realism and Cosmopolitanism*, e N. Woods, *Governance and the Role of Institutions*.

cosmos. Gli istituzionalisti «scoprono» ingenuamente, a un certo punto della storia, che l'anarchia è stata erosa e che se persiste in teoria, nella pratica reale dei comportamenti statuali essa è stata sostituita dallo sviluppo progressivo di regole del gioco, aspettative condivise, procedure consolidate, istituzioni e organizzazioni che producono un sistema internazionale nel quale l'interdipendenza è tanto alta da produrre una specie di consolidamento dell'anarchia³³, della politica di potenza, dell'interesse nazionale, dell'egoismo: di fronte a noi, del resto, stanno ormai tante prove dell'impossibilità da parte di qualsiasi stato di gestire una politica estera autonoma, indipendente e sorda al contesto internazionale, da rendere questa conclusione addirittura ovvia e scontata. Messa in questi termini, la questione sembra quella di spiegare come sia possibile che, all'interno di una stessa e fondamentale struttura internazionale, convivano anarchia e ordine, aspetti della prima e del secondo; per di più questo mi pare un problema che riguarda tutti coloro che aderiscono nei diversi gradi alla concezione realistica delle relazioni internazionali, comunque attenuata, dato che sono ormai pochi (Waltz, Mearsheimer, e alcuni altri)³⁴ a resistere sul fronte dell'anarchismo strutturale puro, mentre persino uno dei più noti adoratori dell'anarchia giunge, dopo l'Ottantanove, a perorare l'«immagine di una anarchia matura... (che) ha il grande vantaggio di concentrare la nostra attenzione sulle strutture che effettivamente ci sono»³⁵.

II.

3. Nulla di nuovo sotto il sole, dunque, e neppure nulla di più facilmente comprensibile e accettabile: chi mai respingerebbe tale determinazione della struttura profonda delle vicende umane, quale che ne sia il livello di analisi? Con il massimo del rispetto, mi sia concesso dire che questo esercizio di buon senso mi pare però del tutto inconsistente, o meglio, che esso non possa superare un'inspiegabile contraddizione e finisca per nascondere quella ragionevolezza che invece, illuministicamente, tutti quanti pur sempre cerchiamo di scoprire anche in eventi a prima vista insensati o inspiegabili. Traggio un esempio da una vicenda dei giorni nostri, contraddistinta da uno dei più gravi casi di squilibrio finanziario

³³ B. Buzan non parla forse addirittura di un'«anarchia matura»? Cfr. B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security*, Harvester, Wheatsheaf, New York 1991.

³⁴ Mentre Waltz è noto in Italia attraverso i due importanti libri già citati, di J. Mearsheimer va ricordato l'imponente *La logica di potenza* (il titolo originale, ben più espressivo, era: *The Tragedy of Great Power Politics*), trad. it. EGEA, Milano 2003.

³⁵ Cfr. B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security in the Post-Cold War Era*, cit., p. 381. L'ultimo grido, in fatto di sicurezza internazionale modellisticamente risistemata è quello di B. Buzan – O. Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

internazionale degli ultimi decenni: la situazione energetica, sintetizzabile nell'aumento vertiginoso del prezzo del petrolio e nel continuo ritocco di quello del gas. Ora, come ben sappiamo e come ci viene quotidianamente ricordato (con non poca superbia dai suoi cultori), a differenza delle altre cosiddette «scienze» umane, l'economia è una scienza vera e propria perché essa soltanto può valersi di teoremi ben precisi, di meccanismi di funzionamento regolari e regolati, talché ogni aspetto della vita economica risulterebbe perfettamente riconducibile a qualche formula o comunque a proposizioni ipotetiche fisse o a immodificabili relazioni di causa/effetto; gli economisti potrebbero ricordarci una quantità di automatismi che regolano i rapporti tra domanda e offerta, tra massa monetaria e inflazione, tra spesa pubblica e indebitamento, eccetera eccetera. Ora, non soltanto dovremmo aspettarci che le conoscenze economiche possano essere utilizzate per realizzare forme di sviluppo economico o di benessere in qualche modo «sicure», proprio perché fondate su conoscenze scientifiche, ma anche (o almeno) che sappiano prevenire (oltre che prevedere) improvvisi e drammatici collassi finanziari internazionali — siamo onesti: chi poteva immaginare che il prezzo del barile di petrolio dovesse dipendere da un attentato terroristico compiuto contro le Twin Towers?

Non è dunque vero che il *governo dell'economia* garantisce il governo dell'ordine politico internazionale, e ciascuno (stato o cittadino, ministro delle finanze o speculatore) reagisce a modo suo a una congiuntura imprevista o alla quale era impreparato o che avrebbe voluto evitare; nello stesso modo abbiamo anche chi (sempre come ci ammoniscono gli specialisti) in tali situazioni di turbolenza prospera e sguazza realizzando profitti a spese dei piccoli e *normali* investitori — insomma: la metafora potrebbe continuare più a lungo e dettagliatamente, ma l'immagine che comunque ne sgorgerebbe sarebbe quella di un sistema economico ormai *in preda all'anarchia*. Aggiungo, maliziosamente, che nessun esempio mi pare meglio scelto di questo: *mutatis mutandis* avremmo potuto parlare delle relazioni internazionali, di una situazione cioè nella quale una crisi internazionale vede favorevoli e contrari, stati aggressivi e stati che si stanno indebolendo, alcuni che pensano di approfittarne e altri che preferirebbero un *appeasement*. Ebbene, perché mai in quest'ultimo caso riteniamo che sia semplicemente in azione un'ennesima manifestazione della natura anarchica della vita internazionale mentre nel caso dell'economia ci accontentiamo di scrollare la testa, tremando per i nostri risparmi? Insomma, ampi settori della vita quotidiana di grandi stati sfuggono quasi integralmente a ogni ordinamento giuridico; potentissime organizzazioni criminali irridono forze di polizia e leggi di grandi e civilissimi paesi. A livelli più modesti potremmo fare riferimento alla

regolamentazione del traffico automobilistico, prodotta da un vero e proprio «codice»: ebbene, le sue regole sono tanto sovente violate che non soltanto è stato necessario creare un sistema sanzionatorio grottesco (le multe), ma per consentire agli automobilisti di far fronte a quelli che evidentemente dobbiamo considerare i *troppi rischi* che affannano la vita di ciascuno di loro è stato inventato un sistema assicurativo al quale deve ricorrere persino chi reputi di non averne bisogno! Ma chi mai direbbe che il traffico automobilistico sia *strutturalmente*, cioè, *per natura*, anarchico? Tutti sappiamo che il traffico è caotico, che non tutti gli automobilisti guidano correttamente, ma anche che esistono delle regole e che sarebbe sufficiente seguirle, per evitare tantissimi guai: è colpa dell'anarchia se non lo fanno?

Queste stesse considerazioni si potrebbero adattare alla natura dei rapporti internazionali, dei quali addirittura si potrebbe considerare che siano, *per la maggior parte del tempo*, ben più pacifici e regolati di quanto non accada all'economia internazionale o al traffico automobilistico di Napoli. Ci si potrebbe sbilanciare addirittura a fare una proposta: espelliamo il concetto di anarchia dall'analisi delle vicende umane, se non in quei determinati casi specifici che sono correttamente ricavati dal significato della parola: avremo anarchia quando il governo di uno stato sarà sprofondato sotto i colpi di due fazioni rivali, quando un sistema giuridico abbia perso tutta la sua forza, quando il sistema economico internazionale si sarà dimostrato incontrollabile (come nel 1929) o quando Hitler avrà scatenato la guerra mondiale, ma conviene che evitiamo di affidare a raffinate e sofisticate teorie le crisi dei sistemi politici, economici, giuridici e sociali, e riserviamo alle sole relazioni internazionali grossolane raffigurazioni nelle quali ogni stato, da parte sua, appare perfettamente consapevole di quali siano i suoi limiti di azione, le sue opportunità come i suoi limiti, i suoi alleati come i suoi avversari. Paradossalmente, potremmo arrivare forse a dire che quelle certezze che vengono rivendicate dalla teoria economica per il suo ambito appartengono molto meglio a quello internazionale: vi sono molto più rari i casi anomali, gli avventurismi; vi è molta maggior consapevolezza del tipo di reazione cui si va incontro, della natura delle solidarietà e delle alleanze. Minor quantità di eventi e maggiore prevedibilità dei comportamenti conducono a una concezione istituzionalistica delle relazioni internazionali che si adatta alla seconda metà del XX secolo molto meglio di una anarchica.

Conosco perfettamente l'obiezione, potentissima, e quasi devastante, che si muove all'impianto teorico che ho proposto: «e la guerra»? Quale il posto di questa forse unica, sola e vera manifestazione naturale della vita internazionale, che è capace di produrre decine e decine di milioni di morti in battaglia? Si potrebbe

sinteticamente dire che la disciplina accademica delle relazioni internazionali nacque, alla fine della Prima guerra mondiale, proprio per affrontare scientificamente questo e questo solo problema: perché la guerra nella politica internazionale? È essa l'unica vera istituzione di quest'ultima? Il ricchissimo e intensissimo dibattito che si sviluppò intorno a queste domande può essere schematicamente ricondotto a due impostazioni, che tra gli specialisti vanno sotto i nomi di «teoria idealistica» e di «teoria realistica» delle relazioni internazionali. La contrapposizione non potrebbe essere più drastica: ordine contro anarchia, comprensione reciproca contro ingovernabilità. In altri termini, fin tanto che un governo internazionale (un «Leviatano» internazionale) non porrà termine a tutti i contrasti, la guerra sarà inestirpabile? Nell'impossibilità che ciascuno ha di dare una risposta definitiva a questa domanda, non si può dunque fare altro che considerare che almeno una conclusione possiamo raggiungere: il problema «esistenziale» della guerra deve essere posto al suo livello «politico», il quale racchiude in sé in modo sistematico, riconducendole a unità, tutte quelle variabili (da quelle di tipo antropologico o psicologico, a quelle morali o a quelle filosofiche, da quelle tecnologiche a quelle economiche, eccetera) che rivendicano, ciascuna dal suo unilaterale punto di vista, una sorta di primato esplicativo. Concluderemo più semplicemente che il punto di vista elettivo sulla guerra è quello delle relazioni internazionali, per le quali — non lo si scordi — la guerra, pur essendo l'evento centrale e più importante, non è certamente l'unico, né il più durevole nel tempo: gli stati ne trascorrono di più in pace che in guerra.

Seppure all'ombra del drammatico ombrello nucleare che ha, comunque, esercitato una funzione calmieratrice della conflittualità internazionale, il ritmo delle guerre sembra aver conosciuto una qualche contrazione: delle 32 guerre specificamente internazionali che si sono combattute nel mondo tra il 1945 e il 1989, ben 18 vanno riferite alla liquidazione degli imperi coloniali (e rappresentano quindi una categoria ormai estinta); delle restanti 14, quattro riguardano il conflitto di lunga durata mediorientale, mentre le restanti dieci sono state diadiche, e sostanzialmente periferiche, come la guerra indo-pakistana del 1965 o la guerra delle Falkland (1982). Un caso del tutto particolare è quello della crisi della ex-Jugoslavia, dove un conflitto civile si è progressivamente trasformato in guerra internazionale attraverso la proclamazione dell'indipendenza di diverse ex-repubbliche. Non evoco qui gli eventi successivi perché sono proprio quelli che mi hanno indotto a intenderli come segnali di un'avanzante anarchia. Seppure possa apparire azzardato sentenziare che il rapporto tra guerra e politica internazionale si sia ormai modificato, non è irrealistico osservare che il timore della guerra nucleare (durato e cresciuto per mezzo secolo) potrebbe aver avuto un effetto paradossale,

ma tutt'altro che inconcepibile nel determinare una sorta di «mutazione genetica» cosicché, intanto che il ricorso alla guerra era vieppiù ostacolato dal pericolo nucleare, essa finiva per apparire come uno strumento di soluzione dei conflitti sempre meno utilizzabile, fino a far perdere, per così dire, l'abitudine a ricorrervi³⁶. Questo sì che era un esito istituzionale atteso e apprezzato!

4. Come tanti altri, anch'io ho soventissimo ripetuto lo *slogan* clausewitziano della guerra come continuazione della politica, ma non sono sicuro che la lezione che ne traiamo sia per tutti la stessa. Altro infatti è scoprirvi il nesso logico tra due dimensioni della realtà, altro individuarvi la prova che qualsiasi politica è guerra (temo proprio che Carl Schmitt l'avesse capito così) e che ciò è ovviamente vero sia per lo scenario internazionale sia per quello interno; tutt'altro infine è sentirvi risuonare la consapevolezza che *anche* la guerra è politica — ed è tutt'altra cosa, perché comunque ci trattiene dal cadere nella trappola. Avrei potuto dire subito che non considero l'esistenza delle guerre come la prova provata della condizione anarchica della vita internazionale e che la guerra, che ha come fine la vittoria e non è semplicemente un terremoto come diceva B. Croce, è la condizione per il passaggio a un nuovo sistema istituzionale, ispirato dal vincitore, e inteso a essere imperituro, come succede a ogni nuova costituzione, materiale o formale che sia; quel che tra una guerra e l'altra succede non può essere considerato una pura tregua.

La teoria dell'ordine internazionale (sarebbe più corretto parlare di «ordinamento») offre quindi l'immagine di un sistema internazionale fondamentalmente governato dai detentori del potere (i vincitori in guerra), i quali si creano le istituzioni che ritengono più adatte a realizzare uno *standard* di rendimento che li garantisca da ogni pericolo diventando così dei veri e propri «poteri pubblici». Ma tutto ciò può anche fallire, l'ordine internazionale essere incrinato, subire degli attentati, essere messo in discussione, contestato, e infine affrontato: in una nuova guerra (costituente). Parleremo di ordine e di dis-ordine, allora, di successi e fallimenti, di istituzioni e di de-istituzionalizzazione — non di anarchia, se non in quanto possibilità o pericolo logicamente immanenti in qualsiasi costruzione umana. Chi di noi si immagina che i responsabili della politica estera delle grandi come delle piccole potenze, chiusi nel loro Gabinetti, vivano nell'incubo dell'anarchia? La politica internazionale è una cosa troppo seria per ridurla a tale farsesca angoscia. Se poi, colti da un'improvvisa sensibilità sociologica, volessimo interrogarci sul contenuto dei flussi reali costituiti dai comportamenti effettivamente

³⁶ Sostengono questa sintetica interpretazione della guerra sia il cap. III del mio *Etica e politica internazionale*, Einaudi, Torino 1992, sia il cap. 2 di *Una giornata del mondo*. *Le*

tenuti in «una giornata del mondo», ebbene faremmo delle curiose scoperte: migliaia e migliaia di azioni e di interscambi tra milioni di persone e tra migliaia di rappresentanti di gruppi, pubblici e privati, attraversano in un solo e stesso istante confini e territori, percorrendo distanze enormi, guidati dalle regole e dalle convezioni che *nessun* rappresentante di *nessun* paese può permettersi di ignorare.

Possiamo dire che la politica internazionale ha fatto immensi *passi avanti* sulla via dell'ordine e della istituzionalizzazione delle sue prassi comportamentali, ma nello stesso tempo lo stato ha fatto altrettanto immensi *passi indietro* sulla stessa via — alcuni apprezzabili e positivi, altri ingiustificabili e drammatici. In alcuni casi, infatti, ha saputo innescare un processo di de-istituzionalizzazione della sovranità statale per istituzionalizzare un ente sovranazionale, come l'Unione europea che ormai ha addirittura abolito i suoi confini interni (molti altri esempi, seppure di minore impatto, potrebbero essere fatti); ma in altri non è riuscito a sopravvivere alla disgregazione interna e alla guerra civile: questa sì che è una vera e propria manifestazione di anarchia. La Cecenia o la guerra nella ex-Jugoslavia, le stragi del Ruanda e Burundi o dell'Algeria, la crisi nello Zaire-Congo, la guerra dei talebani in Afghanistan o il problema kurdo sono il prodotto di spaventosi difetti di costruzione e gestione di ordinamenti *interni* agli stati (sarebbe da aggiungere che in quasi tutti questi casi esiste pure una complicità internazionale, ma si tratterebbe di toccare il tema del colonialismo, e neppure in questo caso l'anarchia avrebbe alcuna colpa!). Ma anche da un altro punto di vista — questo soltanto contemporaneo, ma il suo significato potrebbe essere generalizzato — mi pare sempre più difficile «servirsi» dell'anarchia: si tratta della «globalizzazione», quell'immenso e avvolgente processo di unificazione socio-economica planetaria che mira a omogeneizzare tutte le società attraverso un velo di dominazione capitalistica che non conosce (o non conoscerebbe) più confini. Non sembra davvero più sostenibile che la politica internazionale sia un ambito arretrato e primitivo — o quanto meno: se anche così fosse, le sarebbe comunque riuscito di inglobare quella interna. E dunque, un bel problema residua per i politologi. E agli internazionalisti confiderei: attenzione, l'anarchia è tutt'un'altra cosa!

Si potrebbe addirittura osservare — ora che il XX secolo è finito — che esso è stato caratterizzato da movimenti contraddittori o quanto meno inversi: al rafforzamento delle istituzioni internazionali ha fatto riscontro un indebolimento di quelle statuali; alla crescita dell'ordine internazionale prodotto dalle più grandi guerre della storia ha fatto infine riscontro una strisciante ma crescente anarchia. Le grandi guerre sono sparite, ma ne sono apparse tante e piccole.

contraddizioni della teoria democratica, Bruno Mondadori, Milano 1997.

III.

5. La principale applicazione del modello dell'ordine internazionale che ho delineato all'inizio comporta che al termine di ciascuna guerra costituente l'ordine internazionale raggiunga il suo possibile contenuto massimo (per ciascuna età), e che poi questa stessa quantità sia destinata, con il passar del tempo, a declinare, ridursi consumandosi nella gestione dell'ordinaria amministrazione. Non vedo difficoltà nel riscontrare la tenuta del modello se lo applichiamo al *cammino verso poteri pubblici mondiali* intrapreso dalla società internazionale lungo tutto l'arco del XX (seppur «breve») secolo: Società delle Nazioni e Organizzazione delle Nazioni Unite, con tutti i loro limiti (ma senza neppure dimenticare la vastità delle loro applicazioni fortunate, che portano oggi all'esistenza in funzione di decine di migliaia di organismi governativi e non, che agiscono sconfinatamente e a favore di popolazioni, società, paesi, normalmente meno fortunati di altri): l'idea che dei poteri pubblici — dunque *comuni* a tutta l'umanità — possano svilupparsi ed estendersi fino a coprire l'intera estensione del pianeta è tutt'altro che estranea alla storia politica e istituzionale del XX secolo. Che l'incarnazione di tali poteri pubblici potesse tuttavia essere tutt'altro che democratica, consensuale e benevola è un dato tutt'altro che scandaloso o sconcertante: si tratta di un aspetto del quale tutti siamo sempre stati al corrente (così come ben sappiamo che gli stessi stati costituzionali e democratici hanno impiegato quasi due secoli a raggiungere standard, più o meno, decorosi) e che abbiamo accettato volentieri, consapevoli come eravamo e siamo che tale «stato di tutela (o: di polizia)» fosse nulla più che il prezzo tutt'altro che esoso da pagare per avvicinare l'umanità alla sua *naturale* condizione pacifica.

L'egemonia di due grandi sistemi di potere che per mezzo secolo hanno tra loro collaborato per governare il mondo proprio questo significava: che dei *poteri pubblici mondiali* si stavano imponendo nella società planetaria e che, quando la tensione tra i due blocchi incominciò a scemare significativamente³⁷, tutti ci abitammo ad apprezzare per il consolidamento che sembravano garantire di un ordine internazionale certo non ideale, non giusto né egualitario, ma pacifico e ciò — per un sistema internazionale costituitosi sulla minaccia della guerra finale — non era un valore da poco. E così forti della notizia che anche un dispotismo illuminato come quello che si andava affermando, è destinato prima o poi a stemperarsi e a transitare in un regime politico democratico o quasi, accogliamo

³⁷ Segni vistosissimi di ciò si incominciano a vedere dal 1975; mi si consenta al riguardo il rinvio a un mio saggio su questo argomento contenuto in un'opera grandiosa ma poco conosciuta: il mio saggio è *Esaurimento della confrontazione Est-Ovest e fine del bipolarismo*, l'opera è il volume settimo della *Storia universale*, curato da G.P. Calchi Novati e M. E. Gallinaro, *L'età contemporanea*, tomo tredicesimo, Vallardi – Piccin, Padova 1997.

l'Ottantanove come l'epifania di questo nuovo mondo. Da essa dovrebbe essere disceso un nuovo sistema internazionale non più bipolare, ma vocazionalmente democratico (non essendo più al potere internazionale nessuna potenza anti-democratica), senza divenire logicamente unipolare (troppo elitario per predisporre alla democrazia). Esso avrebbe potuto espandere le istituzioni che già lo avevano sostenuto nella transizione (ONU; WTO; OSCE; e — perché no ? — NATO) e ne sarebbe disceso un mondo nel quale la «new economy» avrebbe provveduto addirittura a introdurre nel sistema sintomi di trasformazione economica dimostrando a tutti che chiunque (sol che avesse creatività e intelligenza) si gettasse nel mercato ne avrebbe tratto un incremento di ricchezza, non soltanto per se stesso ma per tutto il sistema, come quando un meccanismo virtuoso si instaura e moltiplica i suoi benefici. La parola che sintetizza tutto ciò fu allora inventata (o: re- inventata, arricchendone la portata euristica) e sembrò poter aprire ogni porta: globalizzazione, come se tutto ciò che vi fosse riconducibile dovesse sicuramente trasformarsi in un bene³⁸. L'ipotesi soggiacente era certo benevola: tutto ciò che si globalizza mette tutto alla portata di tutti in tutto il mondo.

Ora, non soltanto noi oggi sappiamo che non tutto è andato come speravamo, ma possiamo aggiungere che forse ciò non è successo per caso o per sfortuna, ma per ragioni umane, politiche, terrene e non sovranaturali. Ci era sembrato che dall'Ottantanove in poi tutto andasse per il meglio: i conflitti e le guerre intervenute potevano in fondo essere ricondotte a una sorta di liquidazione del vecchio mondo, che eliminava le sue tossine. Ma dal 2001 in poi, ecco che il senso si inverte, la storia ci si rivolta contro e ci investe con una violenza e una rapidità inaudite, tanto che in un solo istante, con un solo impulso di volontà, il più grande, ricco e potente stato del mondo viene messo in ginocchio da un attacco che, per la prima volta nella sua storia, colpisce gli Stati Uniti sul territorio continentale (e non più su un'isoletta come Oahu, nella Hawaii), innescando una reazione a catena che porta, fino ai giorni nostri, alla caduta del sistema internazionale in una nuova (tale non soltanto perchè viene dopo una «vecchia», ma perchè senza precedenti storici) spirale di violenza della quale non sembra potersi vedere la fine che in una improbabile (per ora almeno) estensione a tutto il mondo del regime democratica. Ma che nessuno s'inganni: se uno stato democratico crede di poter estendere al mondo il suo preferito regime politico con le armi, si sbaglia perchè farlo non sarebbe, giustamente, un atto democratico!

³⁸ Il problema — è chiaro — non consiste nella parola, ma nella sua utilizzazione: a un certo punto (per tutti gli anni novanta) sembrò che tutti coloro che dubitavano dell'assolutezza delle sue virtù fossero dei conservatori retrogradi e anti-egualitari...

A fronte di tanto sconcertanti eventi — tali se li guardiamo, dal 1990 a oggi come un'unità — assistiamo contestualmente a un fiorire di riflessioni politologiche su imperi, egemonie ed egemonismi, unipolarismo³⁹, che dovrebbero aiutarci a farci una ragione di questa assolutamente anomala stagione in cui tutto doveva andare meglio e invece sta andando sempre peggio. Ma neppure la scienza, in questa sua astratta e disincarnata irrealistica ricostruzione di modelli formali tanto fantasiosi quanto irrealistici, è capace di dirci se, e se sì come, gli Stati Uniti stiano agendo secondo un preciso e lucido disegno (di fatti queste modellizzazioni non parlano mai)⁴⁰, ma poi — nel momento in cui provano a interrogarsi su un eventuale «mancato bilanciamento della superpotenza solitaria» — si trovano a dover concludere stucchevolmente che tale «bilanciamento non è concretamente possibile dal momento che gli USA sono così potenti da non essere raggiungibili»⁴¹. Dovremo ancora discuter del posto che gli Stati Uniti occupano nel mondo nei meccanici termini dello spostamento dei pesi, come poteva fare Hume nel *Balance of Power* (1742), oppure sarà opportuno interrogarsi sui progetti politici che tale paese ha, sull'idea di ordine internazionale che favorisce, sui rapporti che intrattiene con gli altri stati del mondo, alcuni dei quali considera criminali, di altri (come quelli dell'Europa continentale) critica la mollezza imbecille, e altri gli appaiono falliti. Quelli con i quali condivide la concezione del mondo sono davvero pochi: quasi nessuno in America latina; pochissimi in Europa; la Russia è ondivagamente soggetta ad accostamenti e ostilità; la Cina è temuta più che apprezzata, e tenuta a bada con prudenza; i paesi mediorientali disprezzati per la loro arretratezza condita di islamismo retrogrado e fondamentalista... Se c'è un punto da discutere su impero, modelli di sistema, ordine internazionale, ebbene esso riguarda certo innanzi tutto lo stato più potente del mondo, ma subito dopo deve occuparsi del *disagio* nel quale esso agisce!

6. La drammatizzazione di tale situazione non è, a sua volta, altro che il lato soggettivo di quella crisi che all'inizio avevo dipinto con le tinte fosche dell'anarchia, che ne è il lato oggettivo. Non scordando mai che anche la politica internazionale riguarda gli esseri umani (temo che molto sovente i politologi scordino che gli stati non sono creature spontanee e dotate di vita propria e autonoma e che in quanto

³⁹ Cfr. M. E. Cox, *La repubblica imperiale rivisitata: gli Stati Uniti nell'era Bush*, «Biblioteca della libertà», XL, n. 179, 2005. Una presentazione aggiornata della tematica si trova in E. Gallo, *Verso un nuovo impero europeo?*, «Teoria politica», XXI, n. 1, 2005.

⁴⁰ Cfr. F. Attinà, *Il cambiamento di strategia degli USA e le relazioni transatlantiche: implicazioni per il sistema mondiale*, «Rivista italiana di scienza politica», XXXV, n. 1, 2005.

⁴¹ Cfr. M. Clementi, *L'egemonia e i suoi limiti*, «Rivista italiana di scienza politica», XXXV, n. 1, 2005, pp. 51-52; ma si consulti la letteratura che vi è discussa, che trasuda irrealismo

attori razionali lasciano sovente a desiderare, anche se non dall'astratto punto di vista delle teorie razionali della politica)⁴², non si può che stupire (o preoccuparsi): se guardiamo alla complessità del reale oggi non possiamo non accorgerci che forse per la prima volta negli ultimi cinque secoli l'ordine internazionale sta disgregandosi *senza* che alle viste ci sia una grande guerra *costituente*. Se ciò è esistenzialmente un bene per tutti noi, ciò su cui non dobbiamo tuttavia lasciarci fuorviare è che siamo di fronte a una anomalia, o a una discontinuità, una crisi del sistema (e non: nel sistema): abbiamo anarchia in assenza di guerra costituente. Questo è il mistero da spiegare.

In altri termini, l'apparizione dell'anarchia (non nei libri di teoria delle relazioni internazionali, ma nei libri di storia) è sempre stata il segno premonitore di una crisi dell'assetto dato (l'anarchia nei rapporti di potere si manifesta quando chi dovrebbe obbedire può permettersi di non farlo, e chi comanda non è in grado di assicurarsi l'obbedienza). Oggi i rapporti politico-sociali nel mondo assomigliano sempre più a una condizione anarchica del genere, senza che per fortuna, per ora, si possano cogliere i rumori lontani dei tuoni di guerra. Chi contro chi potrebbe oggi mai farla? Nessuno stato al mondo può, strategicamente parlando, proporsi di sostenere uno scontro con gli Stati Uniti; neppure coalizzati tutti gli stati del mondo ne avrebbero la stessa capacità di fuoco. Ma sappiamo ancora meglio che non tutto ciò che è possibile è reale, cosicché neppure il tanto conclamato scontro di civiltà è davvero inevitabile o non più procrastinabile. Molto più affidabile è la constatazione invece che si sia inceppato il grande e commendevole progetto politico universale incarnato nell'Occidente (chiamo così il mondo che ha costruito democrazia e sviluppo economico stando per secoli all'avanguardia dei loro progressi) che era in via di realizzazione — democratizzare il mondo. E ciò sarebbe successo non soltanto a causa degli infortuni dell'egemonismo, ma del sovvertimento di una scala di valori cui forse non avevamo prestato sufficiente attenzione. Viene prima la democrazia o l'eguaglianza? I politologi hanno discusso fino alla nausea il punto e prevalentemente concludono che lo sviluppo economico (diciamo: l'eguaglianza) sia la precondizione per discuter di qualsiasi politica, dunque anche della democrazia. Ma il problema resta, perché è difficile che la politica sappia produrre progresso economico se non è motivata da qualche principio extra-economico. La globalizzazione, dopo le prime illusioni, non ha prodotto né maggior ricchezza né maggior democrazia.

Il bipolarismo finì senza una grande guerra ri-costruttiva di un nuovo sistema internazionale: infatti non ne è disceso — come nel mio modello — un nuovo e

e meccanicismo: i modelli proposti potrebbero essere adattati a qualsiasi periodo storico — un primato o una prova di inutilità?

ancor più solido nuovo ordine, ma una *rivoluzione senza movimento*, nelle parole di Norberto Bobbio, che ha potuto realizzarsi senza che sia stata necessaria l'applicazione di un impulso violento alla trasformazione. Ma dopo soli 15 anni di «dopo-guerra», si avvia ormai un'altra forma di rivoluzione, un *mutamento* dalla durata indeterminabile e imprevedibile⁴³. Oggi noi assistiamo invece che al consolidarsi dell'ordine, dell'interdipendenza, della pacifica convivenza, al disgregarsi delle amicizie: Francia e Germania che litigano con gli Stati Uniti; la Francia e l'Olanda che respingono la Costituzione europea; la Spagna che prima vuole e poi disvuole la guerra in Iraq, eccetera eccetera. Dopo esserne stati grandi amici gli Stati Uniti non apprezzano più tantissimo la Russia. In Asia non è tutto rose e fiori e il Medio Oriente continua a restare, per l'unico paese di ambizioni planetarie, un *puzzle* insolubile; e temiamo in questo momento un qualche scricchiolio dell'intero impianto delle relazioni internazionali — l'immagine del collasso strutturale delle Twin Towers simboleggia bene questa preoccupazione. Affinché l'analisi bobbiana si inverasse dovremmo attenderci ora, nel futuro prossimo, una rivoluzione negli affari internazionali che denoti l'avvenuto mutamento: non so vedere che un'ipotesi davvero tale, per quel che riguarda la società internazionale (questo strano incrocio tra esseri umani e istituzioni, tra creature naturali e artificiali, tra individui e stati, insomma) e questa riguarda la pacificazione delle loro condizioni di vita, che a sua volta non potrebbe essere consentita che da una rivoluzione/conversione: una democratizzazione di quei poteri pubblici mondiali che nel XX secolo sono riusciti a sorgere e ad imporsi, e che nel XXI dovrebbero aiutarci a sfuggire all'anarchia, minacciata non dalla crisi di un modello — che anzi, vi si ritrova perfettamente — ma dalla politica.

⁴² Su queste ultime, v. D. Giannetti, *Teoria politica positiva*, Il Mulino, Bologna 2002.

⁴³ Sul punto N. Bobbio, *La rivoluzione tra movimento e mutamento*, «Teoria politica», V, n. 2-3, 1989, p. 17 (così come gli altri riferimenti).