



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

RESEARCH PAPER

LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE: ATTORI E CONDIZIONI POLITICHE

Giovanni Finizio

OTT 2005



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871041

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2005

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.



**LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE:
ATTORI E CONDIZIONI POLITICHE**

Giovanni Finizio

CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM – TURIN

SOMMARIO

CAPITOLO UNO: L'ORDINE INTERNAZIONALE E LA DISTRIBUZIONE DEL POTERE

1. Distribuzione del potere, ordine internazionale e Nazioni Unite
2. Il concetto di egemonia
3. L'egemonia statunitense: elementi costitutivi
 - 3.1. La concentrazione del potere militare ed economico
 - 3.2. Norme e istituzioni
 - 3.3. Beni pubblici internazionali
 - 3.4. Il modello statunitense
 - 3.5. Influenza culturale

CAPITOLO DUE: LA GLOBALIZZAZIONE E LA NASCITA DELLA POLITICA GLOBALE

1. I nuovi attori della politica internazionale
2. Le nuove guerre
3. Società dell'informazione e *soft power*
4. La richiesta di beni pubblici globali
5. La globalizzazione della società civile
6. L'internazionalizzazione dei diritti umani
7. Da sicurezza militare a sicurezza multidimensionale, da sicurezza statale a sicurezza umana

CAPITOLO TRE: IL DECLINO DELL'EGEMONIA (AMERICANA)

1. Concentrazione del potere militare ed economico
2. Gli Stati Uniti e la fornitura di beni pubblici
3. Gli Stati Uniti e la domanda di nuovi beni pubblici
4. Norme e istituzioni. L'abbandono del multilateralismo
5. La contestazione del modello statunitense
6. Influenza culturale
7. Conclusioni

CAPITOLO QUATTRO: NUOVI ATTORI PER LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

1. L'Unione Europea
 - 1.1. Le fonti del potere dell'Unione Europea
 - 1.2. Oltre l'egemonia
2. Le organizzazioni regionali
 - 2.1. Il fenomeno dell'organizzazione regionale
 - 2.2. La spiegazione teorica del regionalismo
 - 2.3. La globalizzazione e l'integrazione regionale
3. L'Unione Europea e la riforma del Consiglio di Sicurezza
4. La società civile globale e la riforma delle Nazioni Unite
 - 4.1. Convergenza attorno ad un paradigma valoriale comune
 - 4.2. Politicizzazione
 - 4.3. Le funzioni della società civile globale nel sistema politico globale
 - 4.4. Convergenza strategica
 - 4.5. *Networking*
 - 4.6. Il *soft power* della società civile globale

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

CAPITOLO PRIMO

L'ORDINE INTERNAZIONALE E LA DISTRIBUZIONE DEL POTERE

1. DISTRIBUZIONE DEL POTERE, ORDINE INTERNAZIONALE E NAZIONI UNITE

L'ordine internazionale e la distribuzione del potere, oltre ad essere strettamente legati tra loro, interessano direttamente le Nazioni Unite.

Con la pace di Westfalia (1648), si è costituito un sistema internazionale di stati sovrani che è strutturalmente anarchico, cioè privo di un'autorità ad essi sopraordinata in grado di accentrare a sé il monopolio dell'uso della forza e di porre fine alle guerre, allo stesso modo in cui lo stato, all'interno dei suoi confini, ha accentrato le tre funzioni di ogni ordinamento politico e giuridico: quella di produzione del diritto, quella esecutiva, e quella della soluzione delle controversie. In un sistema del genere, i rapporti di forza governano le relazioni tra i suoi membri i quali solo formalmente sono eguali e posti su di un piano di parità. Essi si differenziano nettamente per estensione territoriale, popolazione, ricchezza, risorse naturali. In pratica, il sistema internazionale si caratterizza per elevati differenziali di potere tra i suoi membri. Il potere è un concetto relazionale, perché indica la capacità di un soggetto di realizzare ciò che desidera e se necessario di cambiare il comportamento altrui per raggiungere l'obiettivo. Il potere, perciò, si esercita sugli altri e ciò dipende dalle proprie risorse, ma anche da quelle altrui. Le basi del potere di uno stato vengono in genere ricondotte al possesso di popolazione, territorio, risorse naturali, economia forte, potenziale bellico e stabilità politica¹.

Sulla base della distribuzione del potere tra i soggetti del sistema, si creano tra di essi delle gerarchie che danno vita ad un ordine internazionale, che viene mantenuto dalle potenze dominanti attraverso vari strumenti, tra cui le istituzioni internazionali, come i regimi e le organizzazioni internazionali. Le organizzazioni internazionali (e anche il diritto internazionale²), dunque, sono tradizionalmente viste come uno strumento utilizzato dalle

¹ NYE J., *Il paradosso del potere americano*, Einaudi, Torino 2002, p. 7.

² HOFFMAN S., *Sistemi internazionali e diritto internazionale*, in BONANATE L. (a cura di), *Il sistema delle relazioni*

potenze dominanti per mantenere un ordine internazionale funzionale ai propri interessi e al proprio ruolo di governo del sistema. Considerato che, secondo le tradizionali teorie realiste o egemoniche, la formazione di un nuovo ordine viene ricondotta ad una guerra costituente (o grande guerra)³, le Nazioni Unite, nate dopo la seconda guerra mondiale per volontà principale degli Stati Uniti, possono essere viste come il principale strumento istituzionale che gli Uniti e le altre potenze vincitrici si sono date per mantenere lo *status quo* e garantire al contempo la coesistenza pacifica dei membri del sistema. In sostanza, poiché le Nazioni Unite sono figlie di un ordine internazionale a guida o ad egemonia statunitense, possono essere viste come strumento di ordine internazionale al servizio della potenza egemone, che vi ricorre per garantire i suoi interessi ma anche alcuni beni pubblici al sistema internazionale. Il legame tra ordine internazionale e organizzazioni internazionali non deve infatti nascondere la loro utilità per il sistema: oltre a costituire il mezzo attraverso cui la potenza egemone garantisce l'ordine (l'ordine è preferibile all'anarchia) e beni pubblici internazionali, le organizzazioni internazionali costituiscono un fattore mitigante l'anarchia internazionale in quanto fenomeno che istituzionalizza la cooperazione internazionale⁴. Ciò vale, innanzitutto, per le Nazioni Unite.

Risulta evidente da questi argomenti che qualsiasi mutamento nella distribuzione del potere o dell'ordine internazionale è in grado di determinare tensioni e conseguenze all'interno delle Nazioni Unite, che sono state anche efficacemente rappresentate come “lo specchio del mondo”⁵, espressione che indica appunto il fatto che la vita dell'ONU, le sue funzionalità e la sua rilevanza dipendono dalla sua aderenza ai rapporti di potere tra gli stati del sistema⁶.

Per studiare le condizioni che sono necessarie e che possono essere sufficienti per una riforma del Consiglio di Sicurezza e del sistema di sicurezza collettiva, vanno per prima cosa individuate le condizioni di potere che hanno dato luogo alle Nazioni Unite; bisogna, in altre parole, analizzare gli elementi costitutivi dell'egemonia americana. Poi, occorre verificare l'impatto della globalizzazione e della rivoluzione scientifica sul sistema politico internazionale: in ipotesi, esso ha cambiato il contesto di esercizio ed il significato dell'egemonia. Alla luce di queste considerazioni, verranno valutate le tendenze relative allo stato di salute degli Stati Uniti quale potenza egemonica.

internazionali, Einaudi, Torino 1976.

³ A tal proposito BONANATE L., *Istituzioni di relazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2002 e GILPIN R., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989.

⁴ CAFFARENA A., *Le Organizzazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna 2001, p. 12.

⁵ MASTROLILLI P., *Lo specchio del mondo*, Laterza, Roma-Bari 2005.

⁶ Il che non implica che le Nazioni Unite, in caso di mutamento dell'ordine internazionale, debbano cessare di esistere o di assolvere alle loro funzioni; secondo Keohane ci troviamo già in una fase post-egemonica, eppure le organizzazioni costruite dagli Stati Uniti sono vive e vegete: KEOHANE R., *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.

Il declino dell'egemonia statunitense, però, non è sufficiente a creare le basi per una riforma del Consiglio di Sicurezza. E' necessaria una distribuzione più equa del potere nel sistema e la seconda parte del lavoro cercherà di verificare se tale processo sia in corso. Ipotizziamo che ciò stia avvenendo soprattutto grazie all'Unione Europea e alla diffusione ed approfondimento dell'integrazione regionale in diverse parti del mondo.

Infine, prenderemo in considerazione un attore da poco più di un decennio sotto i riflettori, che contribuirà non poco, date le tendenze attuali, a creare la domanda di riforma del Consiglio di Sicurezza: la società civile globale.

2. IL CONCETTO DI EGEMONIA

Il concetto di egemonia risale ad Antonio Gramsci, che lo applicò sia al potere statale che alle relazioni internazionali favorendone, in quest'ultimo campo, un'ampia diffusione⁷. In Gramsci, egemonia indica dominio più consenso, direzione intellettuale e morale più coercizione. A livello internazionale, "lo stato egemonico determina la volontà altrui e non ne è determinato, perché la linea politica è fondata su ciò che vi è di permanente e non di casuale e immediato e nei propri interessi e in quelli delle altre forze che concorrono in modo decisivo a formare un sistema di equilibrio"⁸. Una potenza egemonica, dunque, attraverso l'ordine internazionale da essa impostato, unisce la tutela del proprio interesse nazionale e della propria posizione dominante con una funzione universale, che i teorici della stabilità egemonica hanno individuato nella fornitura di beni pubblici al sistema, come la stabilità monetaria e la sicurezza internazionale. Attraverso questa sua funzione universale, la potenza egemonica viene percepita come legittima dagli stati del sistema, e ciò le permette di mantenere a sua volta l'egemonia e la posizione di governo del sistema.

Ma la funzione universale della potenza egemonica non risiede solo nella fornitura di beni pubblici, bensì anche nella "posizione ideologica che un paese occupa nel mondo in ogni momento dato, in quanto ritenuto rappresentante delle forze progressive della storia"⁹: l'elemento ideologico è fondamentale nella costruzione del ruolo e dell'immagine della grande potenza.

⁷ In chiave neo-marxista, GILL S. (ed.), *Gramsci, historical materialism, international relations*, Cambridge University Press, Cambridge 1993; in chiave neo-liberale KEOHANE R., *op. cit.*; in chiave International Political Economy GILPIN R., *op. cit.*

⁸ GRAMSCI A., *Quaderno 13. Note sulla politica del Machiavelli*, Einaudi, Torino 1981, par. 19.

⁹ *Ibidem*, pp. 141-142.

Joseph Nye si riferisce all'elemento consensuale e ideologico dell'egemonia con l'ormai famosa espressione *soft power*, cioè la capacità di attrarre, piuttosto che di costringere, quella di indurre gli altri a volere ciò che tu vuoi, di definire le priorità plasmando le preferenze altrui¹⁰. Così, la capacità di condizionare le preferenze tende ad essere associata a fonti di potere intangibili quali cultura, ideologia ed istituzioni. La potenza egemone può rappresentare ad esempio i valori che gli altri stati vogliono seguire, ed i valori si manifestano nella cultura, nelle politiche che si perseguono all'interno del paese e nel modo in cui ci si comporta a livello internazionale. "L'universalità della cultura di un paese e la sua capacità di stabilire una serie di norme ed istituzioni "amiche", che governino aree di attività internazionale, sono fonti decisive di potere"¹¹.

Rispetto alle teorie dell'ordine internazionale, che collocano al vertice della gerarchia il paese con il maggior potere politico-militare¹², le teorie egemoniche valutano come essenziali anche altre dimensioni. Secondo Gilpin, la potenza egemone si qualifica per la sua forza economica e militare che le consente di determinare l'assetto politico-territoriale del sistema internazionale, di definirne le regole di funzionamento politico e di fissare la divisione del lavoro in campo economico¹³; per Modelski, la potenza egemone deve avere capacità militari ed economico-finanziarie, ma anche capacità tecnologiche ed industriali e capacità culturali ed ideologiche¹⁴; per Kindleberger, la potenza egemone, grazie alla particolare detenzione di risorse materiali, economiche e finanziarie ma anche volontà di *leadership*, garantisce beni pubblici essenziali, quali una moneta forte e stabile su cui basare gli scambi e una liquidità o massa di capitali sulle quali basare la crescita¹⁵.

In conclusione, come osserva Telò, la potenza egemonica:

1. fornisce beni pubblici al sistema internazionale
2. diffonde nel mondo i benefici di un "modello"
3. esercita una grande capacità di persuasione, di influenza culturale, di formazione ideologica delle élites, almeno dei paesi alleati
4. si avvale di istituzioni e regole in grado di governare il sistema e da questo accettate¹⁶

aggiungiamo che:

¹⁰ NYE J., *Il paradosso del potere americano*, Einaudi, Torino 2002, p. 13.

¹¹ *Ibidem*, p. 15

¹² Per una descrizione della teoria dell'ordine internazionale si veda BONANATE L., *Istituzioni di relazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2002, 143 e ss.

¹³ GILPIN R., *op. cit.*

¹⁴ MODELSKI G., *A system model of the long cycle*, in MODELSKI G. (ed.), *Exploring long cycles*, Lynne Rienner, Boulder 1987, pp. 112-128.

¹⁵ KINDLEBERGER C., *Dominance and leadership in the international economy*, in "International Studies Quarterly", 1981, XXV, n. 3, pp. 242-254.

¹⁶ TELO' M., *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 27-28.

5. concentra potere economico e militare
6. controlla l'assetto politico-territoriale dell'intero sistema.

Infine, va osservato che i teorici dei cicli egemonici, normalmente, fanno coincidere la fine di un ciclo con una guerra per l'egemonia (o guerra costituente, o grande guerra), quando la vecchia potenza è in declino (per varie ragioni) e altre potenze sono in ascesa.

Dobbiamo ora analizzare gli elementi costitutivi dell'egemonia degli Stati Uniti a partire dal secondo dopoguerra, per poi verificare se ancora oggi tali elementi permangano. Se riscontreremo un declino dell'egemonia USA, e, nel prossimo capitolo, l'ascesa di nuovi soggetti rilevanti per il governo del mondo, dovremo anche interrogarci se il futuro ci riservi una nuova guerra costituente.

3. L'EGEMONIA STATUNITENSE: ELEMENTI COSTITUTIVI

La seconda guerra mondiale è stata una guerra costituente, che ha dato vita ad un nuovo ciclo egemonico, denominato da molti studiosi *Pax Americana*, e che ha eletto una nuova potenza al vertice della gerarchia del potere: gli Stati Uniti d'America. In effetti, da essi è stata vinta la guerra mondiale. Senza dubbio, con l'apporto decisivo di altri paesi, come la Gran Bretagna e l'Unione Sovietica; tuttavia, il fatto che essi abbiano dovuto abbandonare il loro isolazionismo per salvare le sorti del vecchio continente, unitamente al fatto che il loro territorio ed il loro sistema economico siano stati risparmiati dalla distruzione (contrariamente ai loro alleati), li hanno posti nelle condizioni di godere appieno dei dividendi della vittoria e dello *status* di sommo vincitore.

Nonostante però oggi sia luogo comune parlare di egemonia statunitense (o perfino di impero americano), non molti usavano tale espressione nel contesto del bipolarismo che, originatosi nel 1947, contrapponeva le due superpotenze Stati Uniti ed Unione Sovietica. In realtà, ci sono buone ragioni per sostenere che gli Stati Uniti abbiano assunto il ruolo di unica potenza egemone del sistema postbellico e che l'URSS abbia guadagnato quello di seconda potenza. In effetti, il paragrafo precedente ha messo in luce come gli elementi dell'egemonia siano diversi, e non si limitino alla dimensione militare, l'unica che abbia impensierito gli Stati Uniti. Ma anche in questo campo, lo stallo determinato dalla deterrenza nucleare ha relativizzato l'importanza dei differenziali nella detenzione di armamenti convenzionali. In campo economico, la concorrenza tra USA e URSS si giocava più sul campo ideologico-

politico che non direttamente sul campo economico. In realtà, gli Stati Uniti hanno esercitato il principale ruolo organizzativo nei più importanti ambiti del sistema, come quello economico e della sicurezza politica. Inoltre, il *soft power* giocava clamorosamente a favore degli USA, dato che la sua supremazia politica, militare ed economica era gestita unitamente al consenso degli stati alleati, laddove quella dell'URSS si affidava maggiormente alla coercizione dell'Armata Rossa.

Applichiamo ora gli elementi caratteristici dell'egemonia agli Stati Uniti del secondo dopo guerra, valutando nel contempo se vi fossero altri soggetti in grado di contenderla loro.

3.1. Concentrazione del potere militare ed economico

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, la concentrazione del potere militare si organizzava attorno agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica. Dopo una breve fase di netta superiorità statunitense - dovuta al fatto che essi non avevano subito bombardamenti e distruzione sul suolo domestico, che erano entrati in guerra più tardi e che per primi avevano prodotto e sperimentato su Nagasaki e Hiroshima la bomba atomica -, negli anni '50 molti occidentali temevano che l'URSS avrebbe superato gli Stati Uniti diventando la prima potenza al mondo. Essa possedeva metà delle armi nucleari statunitensi, aveva un esercito più numeroso di quello degli Stati Uniti ed il maggior numero di persone impegnate nella ricerca e nello sviluppo. Fece esplodere una bomba all'idrogeno nel 1953, solo un anno dopo gli Stati Uniti, e nel 1957 fu la prima a lanciare un satellite nello spazio. Il settore militare era il solo in cui gli USA trovavano uno sfidante vero e proprio, anche perché l'URSS era l'unica che deteneva una quantità sufficiente di testate nucleari in grado di distruggere il territorio della superpotenza rivale. Nel 1959 Chruščev proclamò a gran voce che entro il 1970 o al più tardi entro il 1980 l'URSS avrebbe superato gli USA. Questa convinzione era sostenuta anche dalla situazione dell'economia sovietica, seconda al mondo, con un tasso annuo di crescita dichiarata del 5-6% ed una crescita della quota sovietica di produzione mondiale che saliva dall'11% del 1950 al 12,3% del 1970.

Comunque, l'insidia sovietica alla supremazia statunitense rimase sempre tale e l'URSS rimase sempre la seconda potenza, che cominciò a declinare fin dagli anni '70, a causa della rigidità socio-politica che le impediva di rimanere agganciata all'evoluzione del modo di produrre, che da industriale diveniva scientifico, e alla finalizzazione dell'intero sistema produttivo alla produzione bellica, i cui livelli di spesa si rendevano sempre più insostenibili. Il tasso di crescita e la quota della produzione mondiale dell'URSS conobbero un lungo declino, che culminò con il collasso della superpotenza dal 1989. L'erede dell'URSS, la Russia, rimase

con un territorio pari al 76% di quello sovietico, una popolazione dimezzata, un'economia pari al 45% di quella originaria, ed il personale militare pari al 33%.

3.2. Norme e istituzioni

Al fine di esercitare e mantenere il potere economico e militare, gli Stati Uniti diedero vita nell'immediato dopoguerra ad un sistema di organizzazioni internazionali, soprattutto nel campo della sicurezza politico-militare e dell'economia, che li ponesse in grado di governare il sistema attraverso il consenso.

Nel 1945 nacquero le Nazioni Unite, che avevano il compito di fornire, insieme agli USA, la sicurezza internazionale e la preservazione del sistema internazionale stesso. Gli Stati Uniti ed i vincitori della seconda guerra mondiale concepirono il Consiglio di Sicurezza, l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale, in modo che rispondesse alla gerarchia di potere post-bellica, attraverso lo *status* di membro permanente ed il potere di veto. Il rischio che il potere di veto potesse comunque ostacolare il ruolo egemonico statunitense esisteva, ma gli USA non faticarono molto a far pesare a dovere il loro ruolo primario ed il loro punto di vista nell'organizzazione. Il segno che l'ONU fosse concepita dagli USA come uno strumento della loro egemonia è dato dal fatto che quando essi persero il controllo dell'Assemblea Generale a favore di una maggioranza di paesi usciti dalla decolonizzazione e ostili al predominio statunitense, cominciarono a ricorrere al veto nel Consiglio di Sicurezza¹⁷, uscirono dall'UNESCO (1984) e negarono i contributi al bilancio dell'Organizzazione.

Nel 1944 nacquero le cosiddette istituzioni di Bretton Woods, cioè la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale, e nel 1947 nacque il GATT (Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul Commercio), dal 1995 divenuto Organizzazione Mondiale del Commercio. Attraverso queste tre istituzioni, gli Stati Uniti si posero alla guida dei regimi finanziario, monetario e commerciale internazionale, garantendo che in tutti questi settori le relazioni internazionali giovassero all'interesse nazionale statunitense.

Alla Banca Mondiale fu affidato il compito a breve termine di creare le condizioni per la ricostruzione dalle conseguenze della guerra, e a lungo termine di favorire "lo sviluppo delle risorse e della capacità produttiva del mondo, con particolare attenzione ai Paesi meno sviluppati, il miglioramento del livello di vita e delle condizioni del lavoro ovunque, per far sì che le risorse di tutto il mondo divengano sempre più disponibili al genere umano". Nel

¹⁷ Fino al 1965, gli USA non utilizzarono mai il veto. Nel decennio 1966-75 vi ricorsero invece 12 volte, ed in quello 1976-85 37 volte. ARCHIBUGI D., *Il futuro delle Nazioni Unite*, Edizioni Lavoro, Roma 1995, p. 49.

contempo, la Banca avrebbe favorito la circolazione internazionale dei capitali, ponendo le condizioni per lo sviluppo della libera impresa e soprattutto delle multinazionali americane.

Il FMI fu istituito per garantire la stabilità monetaria, soccorrendo quei paesi le cui bilance dei pagamenti si trovassero in condizione di squilibrio con conseguenti pressioni sui valori delle monete. Il Fondo avrebbe così evitato il ripetersi delle crisi prebelliche nelle bilance dei pagamenti, e avrebbe servito l'interesse statunitense ponendo il dollaro al centro del sistema monetario internazionale.

Il controllo di tali organizzazioni avveniva attraverso il meccanismo decisionale del voto ponderato, in base al quale ogni paese deteneva un "peso" decisionale proporzionato alla quota versata al Fondo o alla Banca, che a sua volta dipendeva dalla ricchezza nazionale. Ancora oggi gli Stati Uniti detengono da soli il 17,8% (percentuale un tempo ancora più elevata) dei voti totali presso il FMI e, dato che le decisioni vengono adottate con una maggioranza variabile dal 70 all'85%, possono esercitare un vero e proprio diritto di veto.

Va aggiunto che il FMI, a partire dalla caduta del sistema di cambi fissi di Bretton Woods (1971), conobbe una mutazione genetica che lo portò ad occuparsi della sorveglianza nei confronti delle politiche economiche dei paesi membri per garantirne un coordinamento necessario alla stabilità dei cambi, e soprattutto dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo - i cui squilibri nelle bilance dei pagamenti erano spesso dovuti a condizioni strutturali - con strumenti creditizi a lungo termine¹⁸. Ciò portò il Fondo a misure e a controlli che sempre più andavano a toccare le sovranità nazionali influenzando, con i propri giudizi, i flussi di capitali verso i paesi membri. Il FMI e la Banca Mondiale pongono ancora oggi severe condizioni alla concessione dei prestiti, chiamate aggiustamenti strutturali, che limitano il ruolo dello stato nell'economia, prescrivono la liberalizzazione e la privatizzazione, nonché l'orientamento dell'economia all'esportazione e l'apertura al mercato mondiale. Si tratta del cosiddetto *Washington Consensus*, cioè di un'ideologia condivisa dal governo degli USA e dalle istituzioni economiche internazionali. Tali misure, oltre a creare gravi danni alle economie dei paesi interessati, specie quelli più deboli, ne provocano la dipendenza dall'economia mondiale, nel contesto della quale generalmente non riescono neppure a competere, e dagli aiuti di tali organizzazioni¹⁹.

Il GATT fu creato per garantire la libera circolazione delle merci ed evitare il ricorso ai protezionismi che aveva contribuito allo scoppio della seconda guerra mondiale. Esso nacque come regime e non come organizzazione, perché gli Stati Uniti volevano evitare vincoli alla

¹⁸ COMBA A., *Il neo liberismo internazionale*, Giuffrè, Milano 1995, pp. 62-93.

¹⁹ Tra i principali critici di queste istituzioni basti citare STIGLITZ J., *La globalizzazione ed i suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002; GEORGE S., *Crediti senza frontiere. La religione secolare della Banca Mondiale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1994.

loro sovranità, pur sostenendo l'abolizione degli ostacoli agli scambi che avrebbe giovato alle economie industriali più competitive, inizialmente soprattutto all'economia statunitense. La piena partecipazione delle economie al commercio internazionale era ritenuta fondamentale dai governi nazionali; ciò era vero specialmente per i paesi in via di sviluppo, tenuto presente che le politiche del FMI e della Banca Mondiale tendevano ad incentivarli nello sviluppo di economie rivolte all'esportazione. Una volta entrato nei meccanismi del GATT, data la clausola della nazione più favorita e di quella del trattamento nazionale²⁰, nessun paese, tanto meno un paese in via di sviluppo, poteva (può) sottrarsi alla penetrazione del suo mercato da parte di merci (e servizi, a partire dal 1995) prodotti o forniti da soggetti di altri paesi. Anche questi meccanismi, applicati a paesi ad economia più debole, provocavano la difficoltà di sviluppare un mercato ed un'offerta interna e perciò la dipendenza dai mercati internazionali. Il controllo del GATT da parte dei paesi più sviluppati avveniva attraverso il processo decisionale, non trasparente e monopolizzato da Stati Uniti, e poi sempre più anche da Unione Europea, Giappone e Canada²¹.

Da queste considerazioni risulta evidente quale fosse il ruolo degli Stati Uniti nel governo dell'economia mondiale: essi si posero alla guida dei regimi internazionali monetario, finanziario e commerciale, che gestivano a vantaggio del proprio interesse nazionale e delle proprie imprese. A rafforzare questa tesi va notato che nacquero nel tempo una serie di altre organizzazioni internazionali che si occupavano degli stessi temi o di temi affini a quelli gestiti dalle istituzioni a guida statunitense: ad esempio l'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo), lo UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo). Queste istituzioni, più vicine al controllo delle Nazioni Unite, non erano state monopolizzate dagli Stati Uniti né sottoposte alla logica del *Washington Consensus*. I processi decisionali erano più democratici e l'operato più trasparente all'opinione pubblica. Proprio per questo motivo, esse sono oggi ridotte a fori di dialogo sulle tematiche statutarie con poteri assai ridotti, e spesso sono apertamente contestate dagli Stati Uniti. Si è andata dunque imbastendo una gerarchia tra le diverse organizzazioni internazionali che riproduceva quella tra stati scaturita dalla seconda guerra mondiale.

Infine, va detto che la *membership* di queste organizzazioni controllate dagli USA è andata aumentando costantemente, e vi parteciparono quasi tutti gli stati, ad eccezione durante

²⁰ La clausola della nazione più favorita prescrive che una concessione commerciale accordata ad un paese venga estesa a tutti gli altri; quella del trattamento nazionale prevede che le merci degli altri paesi non subiscano imposizioni più onerose delle merci nazionali.

²¹ Per una critica in questo senso del GATT, ma soprattutto dell'OMC, si veda BOSIO R., *Verso l'alternativa*, EMI, Bologna 2001; WALLACH L. – SFORZA M., *WTO*, Feltrinelli, Milano 2000.

la guerra fredda del ristretto numero di paesi satelliti dell'Unione Sovietica. I paesi non allineati, seppure spesso accusati di appoggiare l'URSS, vi entrarono in gran parte, progressivamente.

Tutti questi elementi danno la misura dell'estrema rilevanza delle norme e delle organizzazioni internazionali quali strumenti di *governance* egemonica da parte degli Stati Uniti a partire dal secondo dopoguerra.

3.3. Beni pubblici internazionali

Come si è detto, la potenza egemone dirige il sistema a proprio vantaggio, ma coniugando la soddisfazione dell'interesse nazionale con una funzione universale che si concretizza nella fornitura di beni pubblici internazionali, necessaria a garantire alla potenza il consenso necessario.

Gli Stati Uniti, attraverso le istituzioni descritte in precedenza, ha offerto a partire dal secondo dopoguerra la sicurezza internazionale, la stabilità monetaria, la libera circolazione delle merci, la circolazione dei capitali, la ricostruzione postbellica.

Essi garantirono la *stabilità monetaria* grazie al FMI e al sistema di cambi fissi ma aggiustabili, incardinato sul dollaro e sull'impegno statunitense a garantirne la convertibilità in oro, secondo un rapporto di 35\$ all'oncia. Oltre dunque ad avere sponsorizzato il Fondo, gli USA si posero a garanzia del funzionamento del sistema.

La *libera circolazione delle merci* fu garantita dagli USA attraverso il GATT¹, che prevedeva, attraverso il meccanismo di risoluzione delle controversie, la possibilità per uno stato di chiedere sanzioni verso un paese che lo avesse danneggiato. Gli Stati Uniti erano, all'epoca, la maggiore potenza commerciale ed economica e si trovavano perciò nella posizione per potere sostenere il processo graduale di eliminazione delle tariffe commerciali.

La Banca Mondiale, sospinta dalla convinzione statunitense, fornì innanzitutto il bene pubblico della *ricostruzione postbellica*, unitamente al Piano Marshall e all'OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica, 1948) che gli USA dedicarono all'Europa. La Banca infatti, inizialmente si chiamava Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Successivamente, gli USA favorirono attraverso la Banca lo *sviluppo economico* dei paesi in via di sviluppo, molti dei quali uscivano da regimi coloniali²², favorendo così nel contempo anche la

²² Oggi è fortemente contestato che gli Stati Uniti e le istituzioni di Bretton Woods abbiano garantito lo sviluppo economico. Anzi, esse sono contestate per avere peggiorato molte situazioni di povertà, mettendo in ginocchio sistemi politici ed economici nazionali. Queste obiezioni hanno senza dubbio un fondamento di verità, ma va rilevato che le politiche di tali istituzioni sono "peggiorate nel tempo", con la deriva neolibera degli anni '80. Inoltre, la critica va piuttosto rivolta al concetto di sviluppo utilizzato, lo sviluppo economico (coincidente con la crescita del PIL), che non porta necessariamente benessere alla popolazione nel suo insieme.

circolazione dei capitali, in Europa e nel mondo. Va rilevato infatti che il sostegno della Banca era normalmente *conditio sine qua non* per ulteriori afflussi di capitali di investitori privati. Un giudizio negativo della Banca sulla condotta di un paese poteva metterlo in grave difficoltà. Gli Stati Uniti erano e sono i maggiori contribuenti della Banca, garantendone perciò la sopravvivenza.

In generale, le istituzioni di Bretton Woods ed il GATT (definite da movimenti di società civile “la trinità della globalizzazione”) garantirono *stabilità finanziaria, monetaria e commerciale*.

La crescita dell’economia mondiale resa possibile dalla garanzia di questi beni pubblici diede legittimità all’egemonia americana, e produsse la lievitazione dell’interdipendenza e la creazione di altri regimi per la gestione delle risorse materiali, tecnologiche ed energetiche. Anche su questi regimi gli Stati Uniti potevano esercitare il loro controllo o una rilevante influenza.

Quanto alla *sicurezza politica*, Attinà rileva che dal 1945 le Nazioni Unite hanno sempre garantito assieme agli Stati Uniti la sicurezza degli stati, intesa come probabilità di sopravvivere ad un’aggressione mortale ed essere restaurati nella propria sovranità dopo essere stati conquistati. La proposizione incontra storicamente tre uniche eccezioni: l’occupazione del Tibet da parte della Cina dal 1950, l’invasione marocchina e mauritana del Sahara Occidentale e la successiva occupazione da parte del Marocco dal 1975, e l’invio di forze militari del Vietnam del Nord in Vietnam del Sud a sostegno dei gruppi intergovernativi, dal 1960 al 1975²³.

Riguardo a questi beni pubblici, oltre a chiedersi se siano ancora oggi garantiti dagli Stati Uniti (o da qualcun altro), dovremmo domandarci, date le trasformazioni portate dalla globalizzazione, se per una potenza egemonica garantire solo questi beni sia sufficiente. Come vedremo, la domanda di beni pubblici è infatti oggi aumentata.

3.4. Il modello statunitense

Basta qualche esempio per chiarire come gli Stati Uniti abbiano costituito un modello attraente prima per l’Europa e poi per il resto del mondo.

Negli anni ’20 e ’30, il New Deal portò negli Stati Uniti un nuovo tipo di organizzazione della società e della produzione, che si diffuse successivamente in Europa e in Giappone. Esso dava risalto al ruolo delle istituzioni nel governo dell’economia e diffondeva

²³ ATTINA’ F., *La sicurezza degli stati nell’era dell’egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003.

la pratica del multilateralismo per la gestione dei problemi comuni. Sul piano interno, in Europa continentale e, con caratteristiche un po' diverse, in Giappone si diffuse il modello del capitalismo renano di matrice keynesiana, con un importante ruolo dello stato e basato su un implicito contratto sociale, diffuso in tutti i paesi occidentali, secondo il quale i governi assicuravano le condizioni per l'accumulazione del capitale mantenendo nello stesso tempo servizi sociali e occupazione, e tollerando l'inflazione²⁴. La spinta propulsiva, arrivò dagli USA.

Allo stesso modo, le crisi del 1973 e del 1979 produssero un cambiamento di rotta che portò all'avviamento, dapprima negli Stati Uniti e poi in Gran Bretagna, della rivoluzione conservatrice. Da allora, si innescò un *trend* di diffusione del modello capitalistico anglosassone, basato sulla riduzione della spesa pubblica e dell'inflazione, sulla deregolamentazione, sulla privatizzazione dei servizi pubblici, sull'arretramento dello stato nell'economia, che andò erodendo quello renano. Quest'ultimo, definito anche modello di economia sociale di mercato, resiste con fatica ad una tendenza economica e nello stesso tempo ideologica, di cui gli Stati Uniti furono gli artefici e i motori. Michel Albert, confrontando i due modelli di capitalismo, anglosassone e renano, arrivò alla conclusione che il secondo era più equo, più efficiente, più umano, più stabile. Egli si poneva dunque il quesito circa il motivo della diffusione del modello anglosassone, e si rispondeva con il paragone della formica e della cicala: il modello anglosassone era più invitante, più affascinante, per certi versi più comodo, dall'immagine vincente. Il capitalismo americano presentava all'incirca tutte le attrattive di un film western: la promessa era quella di una vita avventurosa, agitata, stressante ma avvincente. L'idea del modello renano al contrario non prometteva sorprese, era monotono e noioso. Il primo evocava il fascino selvaggio della giungla e della lotta per la sopravvivenza, ma anche quello dei bisogni, del denaro facile, delle fortune improvvise, delle *success stories*²⁵; il secondo certamente no. Albert metteva così perfettamente in rilievo il fascino e l'attrattività del modello della potenza egemone.

Da alcuni studiosi è stata sottolineata la capacità da parte degli Stati Uniti di sviluppare una vera e propria "religione secolare" di stampo neoliberista che la Banca Mondiale e, potremmo aggiungere, il FMI, hanno assunto quale paradigma di riferimento per la loro esistenza e le loro politiche²⁶.

Quanto al modello culturale americano, alla *American way of life*, fatta di consumismo, di

²⁴ COX R., *Economic globalization and the limits to liberal democracy*, in MCGREW A. (ed.), *The transformation of democracy?*, Polity Press, Cambridge 1997, p. 53.

²⁵ ALBERT M., *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, Bologna 1993.

²⁶ GEORGE S., SABELLI F., *op. cit.*, p. 8. Non si spiegherebbe, altrimenti, come mai i molteplici fallimenti ottenuti da queste istituzioni non abbiano provocato una seria revisione dei principi economici applicati. La religione, infatti, non va spiegata né dimostrata e non ha bisogno di conferme: essa semplicemente è la verità e richiede fede incondizionata.

musica pop, di *fast food* e di Hollywood, basato sull'immagine dell'abbondanza e del benessere, esso è stato paragonato dal professor George Ritzer, dell'Università del Maryland, ad un virus molto aggressivo, come l'HIV, che coopta le cellule ospiti e le utilizza per la riproduzione virale. Un modello con queste caratteristiche sarebbe irresistibile, "infettando" il corpo culturale di altre nazioni, cooptando i meccanismi produttivi locali e inducendoli a concentrarsi sull'imitazione²⁷.

Non c'è dubbio, insomma, che gli Stati Uniti abbiano costituito fin dal dopoguerra un modello in grado di esercitare una potente forza di attrazione, sia sul piano economico, sia su quello culturale, sia sul piano dell'organizzazione politica e sociale (basti pensare all'influenza dell'immagine degli Stati Uniti come paladini delle libertà civili, o la forza attrattiva del sistema elettorale maggioritario e della spettacolarizzazione della politica).

3.5. Influenza culturale

Gli Stati Uniti, fin dal dopoguerra, sono stati la meta di ricercatori e scienziati di tutto il mondo, esercitando un'influenza rilevante sugli intellettuali e sulle classi politiche innanzitutto europee. Le grandi e rinomate università americane, come Princeton e Harvard, erano osservate con ammirazione da tutto il mondo e ospitavano studenti e docenti da tutti i continenti. La ricerca scientifica statunitense era tra le più avanzate e sapeva imporsi con i suoi paradigmi. Basti citare la rivoluzione comportamentista nelle scienze sociali o il realismo nelle relazioni internazionali, una scuola, quest'ultima, nata per servire gli interessi di una potenza uscita dall'isolazionismo (gli Stati Uniti), che si è saputa rinnovare negli anni '70 (neorealismo) e che ancora oggi rimane il caposaldo per molti studiosi, nonostante sempre più politologi, per un aspetto o per l'altro, se ne distanzino. Lo studio teorico delle relazioni internazionali era soprattutto opera di autori americani, che attraverso riviste come *International Organization*, *The Journal of International Studies*, *Foreign Affairs* e così via avviavano dibattiti, filtravano le critiche e imponevano di fatto i loro punti di riferimento²⁸.

A conclusione di questa analisi, si può affermare che gli elementi di *hard power* e *soft power* maturati fin dal secondo dopoguerra abbiano fatto degli Stati Uniti non solo una potenza egemonica, ma una di qualità particolare, che non conosce eguali nella storia contemporanea, neppure la longeva Pax Britannica del XIX secolo.

²⁷ SARDAR Z., - DAVIES M.W., *Perché il mondo detesta l'America?*, Feltrinelli, Milano 2003, 107.

²⁸ ROCHE J., *Le relazioni internazionali. Teorie a confronto*, Il Mulino, Bologna 2000, 18.

CAPITOLO DUE

LA GLOBALIZZAZIONE E LA NASCITA DELLA POLITICA GLOBALE

Prima di valutare se gli elementi dell'egemonia americana sussistano ancora oggi, è necessario prendere in considerazione l'evoluzione del contesto nel quale l'egemonia è esercitata. In particolare, va affrontato il tema della globalizzazione, cioè il processo più pervasivo che ha investito la politica internazionale dal secondo dopoguerra.

Quando si parla di globalizzazione, spesso si ne riduce la portata alla mera dimensione economica. In realtà, si tratta di un fenomeno multidimensionale, che interessa l'ambiente, la cultura, l'economia, e così via. Esso è in altre parole un fenomeno sociale, che abbatte i confini geografici ed elimina gli ostacoli che intralciano la circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone²⁹. Si potrebbe usare l'ampia espressione *growing global interconnectedness*³⁰, che implica processi quali la mondializzazione dell'economia, la transnazionalizzazione di attori e relazioni, l'interdipendenza, l'organizzazione internazionale, l'internazionalizzazione dei diritti umani³¹.

Motore di questo processo è la rivoluzione scientifica della produzione materiale, con la quale la scienza diventa la principale forza produttiva³². La diminuzione dei costi e l'aumento vertiginoso della velocità delle comunicazioni e dei trasporti dovuti alle nuove tecnologie, rendono il mondo più piccolo ed interdipendente.

La globalizzazione investe le relazioni internazionali e l'esercizio dell'egemonia in diversi modi. Ne presentiamo qui di seguito alcuni, quelli più significativi ai nostri fini.

1. I NUOVI ATTORI DELLA POLITICA INTERNAZIONALE

In primo luogo, nascono nuovi attori rilevanti nelle relazioni internazionali. L'idea di un sistema internazionale composto esclusivamente da stati sovrani in competizione tra loro, che vede la presenza al limite di organizzazioni intergovernative, cioè agenzie degli stati

²⁹ LEVI L., *Introduzione*, in LEVI L., MOSCONI A. (a cura di), *Globalizzazione e crisi dello stato sovrano*, Celid, Torino 2005, p. 9.

³⁰ MCGREW A., *Globalization and territorial democracy: an introduction*, in MCGREW A. (ed.), *op. cit.*, 7.

³¹ PAPISCA A. – MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, CEDAM, Padova 1997, pp. 96-145.

³² LEVI L., *op. cit.*, p. 16.

sovrani, è anacronistica. Proliferano nuovi attori transnazionali, che non sono governativi, operano attraverso gli stati e autonomamente rispetto ad essi. Si tratta di organizzazioni internazionali non governative, movimenti transnazionali di società civile, organizzazioni terroristiche, organizzazioni mafiose, organizzazioni di enti locali, imprese transnazionali. Le relazioni internazionali, dunque, non sono più dominate dalle dinamiche tra governi. Perfino gli enti locali, attori non governativi ma facenti parte dell'organizzazione dello stato, un tempo interdetti dai rapporti internazionali, ora danno vita a relazioni transnazionali. La matrice di tali relazioni, cui questi attori danno vita, è in realtà "vecchia come il mondo", perché risiede nella naturale socialità del genere umano, ma è stata bloccata dalla divisione artificiale del mondo in stati sovrani chiusi e accentrati. La globalizzazione provoca la porosità dei confini nazionali e l'apertura delle società nazionali, che neppure lo stato più totalitario può impedire. E' stata la rivoluzione scientifica ad aver permesso la proliferazione di questi attori e di queste relazioni.

2. LE NUOVE GUERRE

La globalizzazione, con la proliferazione di nuovi attori e con lo sviluppo delle relazioni transnazionali, insieme alla caduta del muro di Berlino, che aveva imbalsamato la scena internazionale per 50 anni, hanno provocato un mutamento nella natura della guerra. Il modello classico di guerra prevedeva scontri tra eserciti regolari sul campo di battaglia, per obiettivi per lo più territoriali in nome dell'interesse nazionale, e provocava vittime per la maggior parte tra le truppe. Si trattava di guerre tra stati sovrani, che consistevano "nell'applicazione della maggiore violenza possibile che è ritenuta necessaria per piegare la volontà di un avversario"³³. Oggi Mary Kaldor distingue tre tipi di guerre, con caratteristiche ben distinte rispetto alle guerre del passato³⁴:

1. *le guerra a rete*, cioè reti armate di attori statali e non statali che comprendono gruppi paramilitari, gruppi organizzati intorno a leader carismatici, signori della guerra che controllano determinate aree geografiche, cellule terroriste, gruppi della criminalità organizzata, unità di forze regolari e di altri servizi di sicurezza e infine mercenari e società militari private. Essa si caratterizza per l'aumento esponenziale delle vittime civili, dei

³³ BONANATE L., *La guerra*, in IKENBERRY J. – PARISI V.E., *Manuale di relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 155.

³⁴ KALDOR M., *L'altra potenza*, Università Bocconi Editore, Milano 2004, pp. 130-139; KALDOR M., *Le nuove guerre*, Carocci, Roma 1999.

rifugiati e dei profughi, per il travalicamento dei confini (reti transnazionali); coinvolge attori globali (mercenari e volontari stranieri, sostenitori delle diaspore e stati confinanti, attori umanitari quali ONG e agenzie di soccorso, giornalisti); si concentra nelle aree nelle quali lo stato moderno si sta disfacendo (*failed states*) e nelle quali le distinzioni fra interno ed esterno e tra pubblico e privato non hanno più lo stesso significato. La violenza è rivolta contro i civili. Essa genera un nuovo tipo di economia, informale e fondata sulla violenza. Ne troviamo esempi nei Balcani, ma anche in Asia Centrale, in Africa e altrove. In genere si parla di guerre civili, ma i loro effetti travalicano i confini dello stato in questione, coinvolgono attori e innescano dinamiche transnazionali. Ciò costituisce uno dei motivi per cui si è diffusa nell'ONU, già con il Segretario generale Boutros-Ghali, l'idea che queste guerre costituiscano una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, e non si tratti solo di affari interni degli stati interessati³⁵.

2. *la guerra spettacolo*. Si tratta di un'impresa degli Stati Uniti, che comporta una guerra a distanza, che utilizza tecnologie aeronautiche e missilistiche avanzate o agenti mandatarci come l'UCK o l'alleanza del Nord in Afghanistan. La guerra del Golfo è un esempio di tali guerre, ma anche gli interventi contro l'Iraq nel 1998, in Jugoslavia nel 1999 e in Afghanistan nel 2002. Dal punto di vista delle vittime, esse sono simili alle nuove guerre: il contatto tra eserciti è quasi nullo, e le perdite umane avvengono soprattutto tra la popolazione civile del paese colpito.
3. *la guerra neomoderna*. L'espressione fa riferimento all'evoluzione delle forze militari classiche negli stati di grandi dimensioni, che stanno compiendo la transizione da un'economia centralizzata ad un sistema orientato al mercato e più aperto ai rapporti con l'estero e che, tuttavia, sono sufficientemente grandi per mantenere un considerevole settore statale e impedirne il disfacimento. Gli esempi tipici sono la Russia, l'India, la Cina. Questi paesi non sono grandi abbastanza per sfidare gli USA, sono condizionati da molte delle leggi della globalizzazione e sono soggetti a molte delle pressioni tipicamente sperimentate dagli stati fragili e deboli. Sono stati nucleari. La guerra neomoderna è una guerra interstatale limitata oppure una guerra antinsurrezionalista. Questi stati concepiscono le guerre secondo il classico modello di Clausewitz, impegnandosi, cioè, in guerre antinsurrezionaliste per sconfiggere le reti estremiste, come in Cecenia o in Kashmir o si preparano per la difesa dei confini contro altri stati, vedi il caso della guerra del Kargil tra India e Pakistan del 1998. Si usano bombardamenti e deportazioni della popolazione per bonificare le aree da estremisti o terroristi.

³⁵ BOUTROS-GHALI B., *An agenda for peace*, United Nations, New York 1992.

In tutti questi casi, i danni maggiori sono sofferti dai civili, o direttamente, oppure a causa delle gravi devastazioni alle infrastrutture, saccheggi e morti violente dovute all'anarchia connessa al fallimento dello stato.

3. SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E SOFT POWER

Poiché i costi delle comunicazioni sono drasticamente diminuiti e la loro velocità è altrettanto aumentata, è calata la capacità di controllo dei governi sui flussi di informazioni. Si è creata e si sta rafforzando, perciò, una comunità di opinione mondiale. Certamente questo discorso non è ancora applicabile al mondo intero, dato che l'87% degli individui con accesso ad internet vive in società postindustriali. Si tratta però di una tendenza ben chiara. Le possibilità di valutare l'operato di un governo all'interno del suo stato e nella sua politica estera si sono diffuse e potenziate, e ciò va a beneficio non solo degli altri governi, ma anche della popolazione dello stato in questione e delle società civili degli altri paesi. L'affermazione di Kant per cui la violazione di un diritto commessa in una parte del mondo viene sentita in tutte le altre parti, si sta realizzando. Ciò implica che il *soft power*, cioè l'aspetto della legittimazione dell'egemonia, sia divenuta molto più rilevante che in passato. Sennonché, le sue fonti, a causa della globalizzazione, sono sempre meno controllabili dallo stato. Se la pratica della pena di morte e le deboli leggi sul controllo delle armi diminuiscono il *soft power* americano in Europa, i fornitori di cultura popolare possono allo stesso modo indebolirlo, nonostante il governo tenti di aumentarlo. Il modello culturale statunitense, per fare un esempio, è solo parzialmente frutto delle scelte del governo: in altra parte, esso è il prodotto delle menti degli studios di Hollywood, o delle imprese multinazionali, o dei dirigenti del settore pubblicitario, etc. Il risultato è che il rafforzamento o l'indebolimento della legittimazione della potenza egemone non è, oggi, interamente nelle sue mani³⁶.

4. LA RICHIESTA DI BENI PUBBLICI GLOBALI

Per effetto della globalizzazione innescata dalla rivoluzione scientifica, gli affari politici

³⁶ NYE J., *op. cit.*, p. 97.

interni di uno stato sono influenzati o condizionati da ciò che avviene nei sistemi politici di altri stati, e lo stesso accade ai sistemi culturali, economici e sociali interni. A cominciare dalla sua dimensione economica, la sovranità dello stato è in via di erosione ovunque nel mondo. Fenomeni quali Chernobyl, la “mucca pazza”, le crisi finanziarie internazionali, tutti prodotti dalla modernizzazione, sono testimonianze dell’emergere di una interdipendenza da rischio, che è democratica, afferma Beck, perché interessa tutti gli esseri umani e tutti gli stati³⁷. Esistono, in altre parole, una serie di problemi comuni all’umanità che richiedono risposte urgenti e che gli stati non sono più in grado di affrontare. Risolvere e gestire questi problemi, dalla questione ambientale al dilagare dell’HIV, significa fornire beni pubblici globali, che non interessano cioè in via primaria gli stati, come la stabilità monetaria (le monete sono statali) e la libera circolazione delle merci (tra stati), ma riguardano direttamente gli esseri umani di tutto il mondo.

La condizione di potenza egemonica deve tenere conto di questa evoluzione nella richiesta di beni pubblici, non reclamati solo dagli stati quali unici “cittadini” del sistema *internazionale*, ma anche da tutti gli esseri umani, da ONG e dagli altri attori non statali che popolano il sistema politico *globale*. Secondo il ragionamento seguito fin qui, la potenza egemonica dovrebbe contribuire in massima parte, attraverso istituzioni appropriate, alla fornitura di tali beni pubblici, non più affare da politiche estere, ma da politica interna del mondo³⁸.

5. LA GLOBALIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE

L’espressione “società civile” risale ai Greci e ai Romani, e modifica il suo significato attraverso i secoli ed il pensiero di autori quali Hobbes e Locke³⁹, Adam Smith e Adam Ferguson⁴⁰, Kant⁴¹, Hegel e Marx⁴², Tocqueville⁴³, Gramsci⁴⁴. Rilevante appare in particolare il

³⁷ BECK U., *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste 2004.

³⁸ L’espressione è di HABERMAS J., *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999.

³⁹ Per questi autori, la società civile veniva contrapposta allo stato di natura, laddove con quest’ultima espressione venivano indicati concetti diversi: per Hobbes si trattava di uno stato di guerra di tutti contro tutti, per Locke uno stato che si caratterizzava principalmente per l’assenza della *rule of law*.

⁴⁰ Ci si riferisce dunque qui all’Illuminismo Scozzese. Adam Ferguson, in particolare, con quest’espressione intendeva uno stato che gli uomini (ma non le donne) potevano raggiungere maturando un attivo interesse nel governo della loro comunità, invece che abbandonarsi al perseguimento della ricchezza e al divertimento.

⁴¹ Kant chiama società civile universale l’unione politica regolata dal diritto cosmopolitico, che corrisponde alla federazione mondiale.

⁴² L’interpretazione del pensiero di Hegel al riguardo non è semplice. Tuttavia, un punto importante è che egli vedeva la società civile come qualcosa di separato, ma interconnesso, rispetto allo stato. Per lui la società civile è costituita da uomini che commerciano e interagiscono socialmente, separatamente rispetto allo stato e all’attività

rapporto tra stato e mercato e la posizione della società civile nei loro confronti. Gramsci fu il primo a destinarle un ruolo separato tanto rispetto all'uno, tanto rispetto all'altro, senza d'altronde riservarle una mera funzione di contrappeso e di contrapposizione rispetto allo stato (come invece fanno Tocqueville, Putnam e il filone del capitale sociale). Si tratta di un terzo dominio che media tra l'ambito dal governo e delle istituzioni sovrane e quello del mercato, e che presenta le virtù di entrambi. Si tratta di un dominio pubblico e aperto (come quello statale), ma anche volontario e non coercitivo (come quello privato). Le sue comunità sono create dall'attività comune così come dalla storia comune, nel lavoro privato o pubblico, e raggiungono un elevato grado di eguaglianza non perché sono eguali, ma perché sono pluralistiche. I soggetti della società civile sono dunque individui, associazioni, gruppi di pubblico interesse, chiese, media (ma solo quando privilegiano le loro pubbliche responsabilità rispetto alle loro ambizioni commerciali), ecc.

La società civile è un complesso di soggetti, individuali e collettivi, nonché di relazioni, attraverso cui i suoi membri, pur agendo da privati, svolgono ruoli pubblici, anche semplicemente parlando di come si può sensibilizzare l'amministrazione comunale circa la sicurezza nel quartiere o di come si dovrebbero riformare le Nazioni Unite. In questo modo, attraverso associazioni, organizzazioni, movimenti, reti di discussione, circoli religiosi, il bene privato si trasforma in bene pubblico, l'esigenza di autodeterminazione individuale passa attraverso quella collettiva, che può venire affrontata dalle autorità per mezzo di politiche adeguate.

Quando parliamo di società civile globale, facciamo riferimento ad un processo in corso, con cui le società civili nazionali valicano i confini degli stati e l'esclusività del loro rapporto con il proprio stato, per legarsi tra loro fino a perdere qualsiasi connotazione nazionale (globalizzazione della società civile). La società civile globale è l'ambito in cui individui, associazioni, gruppi di interesse pubblico, movimenti, istituzioni, enti interagiscono trasversalmente rispetto agli stati ed indipendentemente rispetto ad essi, alle organizzazioni internazionali e alle forze del mercato globale, articolando domande, proposte, idee per il perseguimento del bene collettivo a livello globale. Come la società civile articola la domanda

pubblica. Per questo motivo Marx, influenzato proprio da Hegel, maturò una concezione negativa della società civile, che veniva fatta coincidere con la società borghese.

⁴³ Tocqueville faceva coincidere la società civile con la "vita associativa" che aveva visto fervere in America e che costituiva secondo lui una condizione per la libertà e l'eguaglianza, costituendo un contrappeso essenziale al potere dello stato. Putnam sviluppa il concetto, parlando al riguardo di "capitale sociale".

⁴⁴ Gramsci riprende Hegel ma separa il concetto di società civile dalle relazioni economiche. Egli è piuttosto ambiguo al riguardo, ma sembra intendere l'area delle relazioni sociali non statale e non economica. Essa è temporanea e strategica, uno strumento nella lotta rivoluzionaria.

politica aggregata poi dai partiti, la società civile globale articola la domanda politica globale.

Oggi esiste anche una definizione più ampia di società civile globale, “che si avvicina di più alla concezione hegeliana che include il mercato ed i corpi intermedi e quindi, oltre ai movimenti della società civile, altri soggetti, come le imprese e le banche multinazionali, i mass-media, i centri di ricerca e le università, le chiese e le organizzazioni religiose, ma anche i gruppi criminali e terroristici internazionali”⁴⁵. Se è vero che solo questa accezione permette di studiare il fenomeno in tutta la sua complessità, è vero che solo la prima accezione permette di studiare la società civile globale come attore politico nel contesto del sistema politico globale.

La globalizzazione della società civile, come l'espressione fa intuire, è provocata dai processi legati alla globalizzazione, quali l'interdipendenza e la transnazionalizzazione di attori e relazioni.

6. L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DEI DIRITTI UMANI

Anche questo processo è figlio dell'interdipendenza e dei processi legati alla globalizzazione. Esso ha avuto inizio con la Carta delle Nazioni Unite e ha conosciuto tappe fondamentali quali la Dichiarazione Universale dei diritti umani (1948), il Patto sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali (1966), e via via molti altri documenti specifici sulla tortura, sul genocidio, sui diritti delle donne, sui diritti dei bambini e così via. Su base regionale, la Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (1950) ha dato l'avvio all'elaborazione di documenti giuridici vincolanti in altri contesti quali l'Organizzazione degli Stati Americani, la Lega Araba, l'Unione Africana, l'Organizzazione della Conferenza Islamica, e così via. Da ultima, anche la Costituzione Europea, non entrata ancora in vigore, prevede il conferimento di forma vincolante alla Carta sui Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, firmata a Nizza nel 2000. Sul piano politico e giuridico, sono stati inoltre costruiti sistemi di tutela a livello universale (ONU) e a livello regionale. Da questo punto di vista, gli anni '90 hanno segnato una accelerazione e un approfondimento del processo. Le nuove guerre infatti, prodotte dalla globalizzazione e dalla fine della guerra fredda, hanno portato all'istituzione di veri e propri tribunali con il compito di giudicare sulla base del diritto penale internazionale crimini di genocidio, di guerra e contro l'umanità: basti citare il Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia (1993) o il Tribunale per i crimini commessi in Ruanda (1994). Il salto di qualità si è ottenuto con la Corte Penale Internazionale, il cui statuto è stato firmato

⁴⁵ LEVI L., *op. cit.*, p. 129.

nel 1998, dopo una gestazione durata mezzo secolo. Questo processo altro non è che una “Dichiarazione universale di interdipendenza”, in base alla quale si riconosce l’esistenza di un’unica comunità planetaria cui appartengono tutti gli esseri umani, indipendentemente dallo stato di appartenenza. Il codice internazionale dei diritti umani costituisce così l’embrione della prima parte di una vera e propria costituzione universale.

7. DA SICUREZZA MILITARE A SICUREZZA MULTIDIMENSIONALE, DA SICUREZZA STATALE A SICUREZZA UMANA

Storicamente, l’accezione principale di sicurezza sviluppatasi a partire dalla nascita della comunità internazionale, avvenuta con la pace di Westfalia del 1648, è legata allo stato ed ai suoi interessi nazionali. Lo stato, infatti, nella sua concezione che risale ad Hobbes, è nato dal contratto sociale con cui gli individui hanno rinunciato ad una parte della loro libertà originale in cambio della salvaguardia della sicurezza, ponendo fine alla situazione di guerra di tutti contro tutti che caratterizzava lo stato di natura. Lo scopo e la legittimazione della sovranità era dunque legata alla protezione della propria base sociale. Per Jean Bodin, la sicurezza era il primo dei diritti naturali che lo stato doveva tutelare. Se esso, in base a tali principi, garantiva all’interno dei propri confini la sicurezza degli individui grazie al monopolio dell’uso della forza, si trovava però anche a difendere la propria sicurezza e sopravvivenza in un ambiente anarchico. Perciò, la sicurezza, intesa come resistenza all’aggressione, diveniva la preoccupazione fondamentale di ogni politica estera: a causa delle condizioni strutturali anarchiche del sistema internazionale, ogni stato veniva interessato dal dilemma della sicurezza, secondo il quale esso era spinto dagli armamenti del vicino ad armarsi a propria volta, provocando la stessa reazione nel vicino, e così via. Legato con il concetto di sicurezza, assumeva il primato di guida della condotta dello stato nei rapporti internazionali il concetto di interesse nazionale, al di là della legge e della morale.

Due elementi caratterizzano dunque la sicurezza nazionale: a) gli interessi dello stato e quindi la sua percezione di ciò che gli è necessario per mantenere la propria identità; b) le minacce o i pericoli nei riguardi di tali interessi e quindi la percezione che questi non siano adeguatamente salvaguardati. Gli interessi nazionali, generalmente, si riconducono alla identità fisica, politica e culturale degli stati. L’integrità territoriale è preminente, ma oggi il canestro

della sicurezza si è allargato, fino a ricomprendere il benessere della popolazione, i principi democratici, l'accesso al mare, ecc. Il paradigma della sicurezza nazionale implica che la dimensione politico-militare abbia la preminenza.

La globalizzazione rende inadeguato questo paradigma. Già negli anni '70, alcuni studiosi intuirono che l'agenda degli stati cominciava a non essere più dominata dalla sicurezza politico-militare, e molte questioni sorgevano da quella che un tempo era considerata politica interna. La gerarchia tra *issues* cadeva (la distinzione tra *high* e *low politics*), così come la distinzione tra politica interna e politica estera⁴⁶. Per citare solo un esempio, in pochi oggi nutrono dubbi sul fatto che qualsiasi paese membro dell'Unione Europea faccia politica estera anche con il suo ministro dell'agricoltura o dell'ambiente riunito con i colleghi nel Consiglio dell'Unione. La dimensione politico-militare non esaurisce più il concetto di sicurezza e la globalizzazione porta con sé non solo l'interdipendenza tra stati e popoli, ma anche tra *issues*: la questione dello sviluppo, la sicurezza politico-militare, la sicurezza economica e sociale, la sicurezza ambientale sono tutte questioni strettamente legate tra loro. L'esempio del terrorismo è illuminante: gli Stati Uniti affrontano il problema con strumenti politico-militari (spuntati, tra l'altro, come vedremo), senza accogliere la sfida dell'interdipendenza e rendersi conto che l'insicurezza economica, sociale ed ambientale è concausa del fenomeno. Le guerre che si scatenano per l'accesso agli approvvigionamenti d'acqua costituiscono altra testimonianza della multidimensionalità della sicurezza. Essa non è oggi solo una realtà empirica, ma una lente di osservazione delle relazioni internazionali sempre più importante per studiosi e politici. Anche i politologi realisti accolgono ormai questi sviluppi, pur mantenendo lo stato al centro delle loro analisi⁴⁷.

Ma i processi legati alla globalizzazione portano con sé anche un'ulteriore evoluzione della sicurezza.

Da un lato, l'avvento di nuovi tipi di guerre mette infatti in luce come ormai le principali vittime dei conflitti armati siano i civili inermi, il cui rapporto con le vittime militari è oggi di 8:1⁴⁸. Ciò rende oggi perentoria e primaria l'esigenza di tutelare gli esseri umani coinvolti. Inoltre, le nuove guerre non avvengono più tra stati, cosicché continuare a parlare di sicurezza statale si sta rivelando inutile e fuori luogo, specie in contesti in cui lo stato stesso si va sgretolando.

D'altro lato, la cultura dell'universalità, dell'interdipendenza ed indivisibilità dei diritti

⁴⁶ NYE J. - KEOHANE R., *Power and interdependence. World politics in transition*, Little, Brown, Boston 1977, pp. 24-25.

⁴⁷ Buzan, ad esempio, prende in considerazione i settori militare, ambientale, economico, societario, politico: BUZAN B. – WÆVER O. – DE WILDE J., *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998.

⁴⁸ KALDOR M., *Le nuove guerre*, cit., p. 18.

umani, in modo sempre maggiore fatta propria dalla società civile globale, determina la crescita di domanda politica per una sicurezza dell'essere umano, in luogo di quella dello stato. La tutela di tutti i diritti umani, traduzione giuridica dei bisogni umani vitali, implica politiche di tipo nuovo, totalmente incompatibili con i dilemmi della sicurezza, tipici dell'applicazione del paradigma della sicurezza nazionale. Essa implica il capovolgimento della logica della sovranità: questa non appartiene allo stato ma all'individuo, che ne cede una parte a diverse sedi di governo perché i suoi bisogni possano essere soddisfatti. La società civile globale, allo stesso tempo, ha reso più forti e pressanti le istanze dello sviluppo, della tutela dell'ambiente, dell'equa distribuzione delle risorse, del rispetto di tutti i diritti umani, civili, politici, economici, sociali, culturali.

Per effetto di questi processi è nato così un nuovo concetto di sicurezza, la *sicurezza umana*, che per sua natura è anche multidimensionale. Il concetto è stato lanciato e reso famoso dal Rapporto sullo Sviluppo Umano dello UNDP del 1994, ma riprendeva una seminazione cui hanno contribuito in modo rilevante in primo luogo le Nazioni Unite, che non solo hanno avviato con la Dichiarazione universale il processo di internazionalizzazione dei diritti umani, ma che hanno fondato la loro esistenza e la loro missione sull'indivisibilità di sviluppo, diritti umani, democrazia e pace. Boutros-Ghali ha riaffermato il concetto con tre documenti successivi e logicamente correlati: an Agenda for Peace (1992), an Agenda for Development (1994), and Agenda for Democratization (1996). Anche Kofi Annan nel suo rapporto recente presentato all'Assemblea dei capi di stato e di governo, ha elaborato le sue proposte sulla base di tre pilastri: la libertà dalla paura, la libertà dal bisogno, la libertà di vivere con dignità⁴⁹. Questa recente ma crescente necessità di rimarcare l'impegno per una sicurezza multidimensionale basata sull'uomo e i suoi bisogni, deriva dall'accelerazione dei fenomeni legati alla globalizzazione. Il concetto di sicurezza umana si incardina sull'indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani, in base alle quali la soddisfazione dei diritti civili e politici non può prescindere da quelli economici e sociali, e viceversa. Ciò implica la centralità della democrazia, dello stato di diritto e del *welfare state*. La sicurezza umana è definibile come l'assenza di minacce a tutti questi valori fondamentali, a partire dal diritto alla vita e dalla sicurezza fisica; i suoi perni sono dunque, come ha illustrato Kofi Annan, la libertà dalla paura, la libertà dal bisogno e i diritti civili e politici⁵⁰.

⁴⁹ ANNAN K., *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, 21 Marzo 2005.

⁵⁰ HAMPSON F.O., *Madness in the multitude. Human security and world disorder*, Oxford University Press, Oxford 2002.

CAPITOLO TRE

IL DECLINO DELL'EGEMONIA (AMERICANA)

Una volta esaminati gli sviluppi provocati dalla globalizzazione, cerchiamo di valutare quali siano le tendenze che interessano l'egemonia americana, cui in buona parte questi sviluppi contribuiscono.

La fine della guerra fredda, ponendo fine all'ordine bipolare basato sulle superpotenze USA e URSS, ha dato vita ad un nuovo sistema, definito unipolare perché fondato sull'unica superpotenza rimasta, gli Stati Uniti. In realtà, l'egemonia americana, come già illustrato, non è certo nata nel 1989, ma nel 1945. Alcuni autori sostengono che essa sia terminata da tempo⁵¹, altri che sia in declino⁵², altri ancora non ne scorgono ancora il tramonto⁵³. La posizione dei diversi studiosi dipende in larga parte dagli accenti posti sui diversi aspetti dell'egemonia anche se, lo anticipiamo subito, la valutazione più appropriata pare la seconda. Analizzando oggi gli elementi dell'egemonia americana presi in considerazione nel capitolo 1, e contestualizzandoli nel lungo periodo, cercheremo di dimostrare che essa non è ancora tramontata, ma che non reggerà probabilmente ai processi legati alla globalizzazione. La qualità di un'egemonia deve mutare al mutare delle condizioni della politica internazionale: gli USA non stanno aggiornando la propria egemonia, e ciò li porterà al declino.

1. CONCENTRAZIONE DEL POTERE MILITARE ED ECONOMICO

Il potere militare, specialmente dopo il crollo dell'Unione Sovietica, è saldamente nelle mani degli Stati Uniti. Tutti i dati lo dimostrano: essi sono l'unico paese dotato di armi nucleari e di forze convenzionali sufficienti a renderli in grado di intervenire in tutto il mondo, e le loro spese militari sono maggiori di quelle degli otto paesi che li seguono nella classifica messi assieme. Paragonando i bilanci militari, si nota che l'Europa a 25 membri si attesta sui 160 miliardi di euro, mentre gli USA detengono un budget di 357 miliardi di euro, con l'obiettivo

⁵¹ Robert Cox, ad esempio, sostiene che la Pax Americana si sia conclusa nel 1969, con la crisi il modello fordista basato sull'internazionalizzazione della produzione, sull'aumento della produttività della manodopera e della capacità di acquisto delle masse. Tale situazione avrebbe provocato nuova concorrenza internazionale e ristrutturazioni della produzione ponendo fine all'egemonia americana: COX R., *Production, power and world order. Social forces in the making of history*, Columbia University Press, New York 1987.

⁵² Tra gli altri TELO' M., *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 30-39, e KUPCHAN C., *La fine dell'era americana*, Vita e Pensiero, Milano 2003.

⁵³ ATTINA' F., *La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003.

di raggiungere i 470 nel 2006⁵⁴. Anche la potenza nucleare USA è irraggiungibile per chiunque, con 10656 testate. La Russia segue al secondo posto con circa 10000 testate (ma non si sa quante di esse siano in grado di funzionare), ma la potenza nucleare russa è affievolita dalla estrema debolezza economica. Non va poi sottovalutato l'importante *gap* di mezzi tecnologici e strategici tra gli Stati Uniti ed i diretti concorrenti.

La concentrazione statunitense del potere economico, invece, è di gran lunga diminuita. Il PIL degli USA e dell'UE è grosso modo in parità, 11 000 miliardi di euro circa. L'Unione Europea, però, è la prima potenza commerciale al mondo, e la bilancia commerciale statunitense è in deficit ormai da lungo tempo. Nye raffigura la distribuzione del potere nel mondo come una partita a scacchi tridimensionale: il potere militare è decisamente unipolare; sulla scacchiera di mezzo, il potere economico è multipolare; la scacchiera più bassa è il regno delle relazioni transnazionali, che sfuggono al controllo degli stati, e qui il potere è veramente diffuso⁵⁵.

2. GLI STATI UNITI E LA FORNITURA DI BENI PUBBLICI

Abbiamo visto che gli Stati Uniti hanno fornito, a partire dal secondo dopoguerra, attraverso il regime della sicurezza collettiva, quello finanziario, quello commerciale e quello monetario, i beni della sicurezza politica, della libera circolazione delle merci, della circolazione dei capitali e della stabilità monetaria.

1. Proprio per ciò che riguarda la *stabilità monetaria*, il regime di Bretton Woods basato sul dollaro crollò nel 1971, per decisione unilaterale degli Stati Uniti, messi in difficoltà dalla guerra in Vietnam (persa) e dagli alti costi che la garanzia di questo bene comportava. Il risentimento, specie tra i paesi europei, fu grande. Da allora, questo bene pubblico non fu più garantito da nessuno: le crisi finanziarie asiatiche degli anni '90 furono provocate anche dall'impossibilità e dal rifiuto degli Stati Uniti di porsi quali garanti di un sistema monetario internazionale stabile. Non è un caso che la Comunità Europea abbia avviato proprio in quel periodo il percorso che la portò poi alla moneta unica, e che le permise di garantire quel bene pubblico ai paesi europei in luogo degli Stati Uniti. L'Euro, la moneta europea, tra il 1999 ed il 2004 si è apprezzato di circa il 15% rispetto al dollaro, e potrebbe essere utilizzata in futuro

⁵⁴ TELO' M., *op. cit.*, p. 38.

⁵⁵ NYE J., *op. cit.*, p. 50.

come moneta di riserva al suo posto. La moneta cinese, lo Yuan, recentemente si è sganciata dal dollaro.

2. Quanto alla *sicurezza politica*, essa, se concepita come probabilità di uno stato di sopravvivere ad un'aggressione, è ancora in linea di massima garantita. Tuttavia, come già rilevato, le guerre tradizionali ormai sono rarissime, a fronte di un forte aumento delle guerre di tipo nuovo, provocate dalla fine della guerra fredda e dalla globalizzazione. Un bene pubblico concepito in questo modo, dunque, ha perso parte del suo valore o, comunque, non è più sufficiente. Una potenza egemone, oggi, è chiamata a garantire attraverso istituzioni adeguate alle nuove circostanze la sicurezza dei civili, la cessazione dei conflitti, la ricostruzione della società civile e delle istituzioni statali. Ciò, oggi, non avviene.

Innanzitutto le Nazioni Unite non sono attrezzate per fronteggiare le nuove guerre, dal momento che sono state concepite per gestire conflitti armati interstatali. Dato che gli stati si sono sempre rifiutati di dare applicazione agli artt. 43 e seguenti della Carta, in base ai quali essi avrebbero dovuto mettere stabilmente a disposizione dell'ONU dei contingenti nazionali per le operazioni decise dal Consiglio di Sicurezza, e dato che di conseguenza le operazioni di *peace enforcement* da parte dell'ONU previste dalla Carta non sono mai state possibili, già negli anni '60 nacque lo strumento del *peace-keeping*, che mirava a congelare la situazione conflittuale e a favorire il regolamento concordato tra i belligeranti. Si trattava di inviare con il consenso degli stati coinvolti contingenti dotati di armamenti leggeri utilizzabili solo per legittima difesa, affinché fungessero da cuscinetto tra le parti. Il *peace-keeping*, così concepito, entrò tuttavia in crisi dopo i fallimenti in Somalia (1993) e Bosnia (1994), perché si trattava di uno strumento insufficiente e inadatto a fronteggiare l'evoluzione della guerra. Gli Stati Uniti, tuttavia, posti di fronte all'evidente inefficacia del sistema di sicurezza collettiva, invece di sostenerne la riforma, si sono sempre opposti ad un qualsiasi rafforzamento delle Nazioni Unite che le dotasse ad esempio di un corpo di polizia internazionale in grado innanzitutto di proteggere i civili, in secondo luogo di porre fine al conflitto.

Non solo. A differenza delle occasioni in cui gli Stati Uniti intervennero in zone di crisi come Bosnia e Kosovo, essi non si interessarono affatto delle crisi in Ruanda e a Timor est, in Sudan, in Sierra Leone ed in molti altri contesti dove negli anni '90 scoppiarono conflitti etnici e religiosi⁵⁶. Quando si parla di guerre dimenticate, non si allude solo all'opinione pubblica, ma anche alla comunità internazionale, guidata dagli Stati Uniti. Va aggiunto che anche nei Balcani, l'allora Capo di Stato maggiore della Difesa di Clinton, Colin Powell, non ne volle

⁵⁶ WEISS T. - FORSYTHE D. – COATE R., *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, Boulder 2004, pp 47-92.

sapere di spedire forze americane fino al 1994, permettendo il perpetuarsi dello spargimento di sangue nella regione. La sicurezza, in altre parole, non è più concepita dagli Stati Uniti come un bene collettivo, di cui cioè possono godere tutti, ma come un bene a disposizione solo di alcuni, a discrezione della potenza egemone, che decide in base ai propri interessi nazionali. In considerazione di questo cambiamento, il ruolo del “bene sicurezza” quale fonte di consenso e la potenza egemone si è di gran lunga indebolito.

In secondo luogo, il terrorismo internazionale ha messo in luce la vulnerabilità di qualsiasi paese, anche del più potente militarmente. Gli attacchi di New York dell’11 settembre 2001, di Madrid (marzo 2004) e di Londra (luglio 2005) mostrano l’evoluzione dell’uso della violenza nell’era della globalizzazione, di fronte alla quale gli Stati Uniti si trovano impotenti anche nel difendere se stessi. Il fatto che essi affrontino la sfida del terrorismo, figlio della transnazionalizzazione di attori e relazioni, rivolgendosi contro stati territoriali e rimanendo perciò ancorati ostinatamente alle vecchie logiche della sicurezza statale, dimostra lo smarrimento dell’egemonia americana, al pari dell’ubriaco “che va cercando sul lato sinistro della strada le chiavi cadutegli sul alto destro, perché di qua c’è più luce”⁵⁷. Una potenza egemone e nemici invisibili non sono commensurabili, il che dimostra che la potenza militare ha perso rilevanza nella definizione dell’egemonia. Semplicemente, il mondo della globalizzazione non è a dimensione di egemonia, ecco perché gli Stati Uniti stanno declinando quale potenza egemonica.

La sicurezza umana è il solo strumento strategico in grado di affrontare le nuove guerre ed il terrorismo. Tuttavia, gli Stati Uniti rispondono o con il disimpegno, oppure con le vecchie logiche statocentriche che sono antitetiche rispetto ai principi della sicurezza umana: i bombardamenti uccidono i civili, piuttosto che proteggerli; le sanzioni economiche classiche danneggiano la popolazione, piuttosto che garantirne la sicurezza economica e sociale, e così via. Così facendo, essi accelerano il proprio declino quale potenza egemonica, perché moltiplicano i fallimenti ed il risentimento dell’opinione pubblica. E l’opinione pubblica, divenuta unica e planetaria per effetto della globalizzazione, è sempre più importante.

La sicurezza umana, oggi, è un bene sottofornito, a cominciare dal suo principio fondamentale, il diritto alla vita. La tutela della vita degli esseri umani non è al centro della strategia della potenza egemone, anzi. Le risposte al terrorismo e alle nuove guerre lo dimostrano.

⁵⁷ BARBER B., *L'impero della paura*, Einaudi, Torino 2004, p. 87.

3. Oltre a ciò, il sistema economico internazionale, guidato ancora dagli Stati Uniti, non si occupa di fornire il bene pubblico *giustizia economica e sociale*, elemento costitutivo della sicurezza umana. E' immensa la schiera di studiosi che indica il regime finanziario e quello commerciale internazionale quali importanti responsabili della iniqua distribuzione delle risorse e delle immense e diffuse deprivazioni in termini di diritti economici e sociali. La società civile globale, ormai, contesta apertamente gli USA sia in relazione alla loro strategia politico-militare, sia quali responsabili delle iniquità della globalizzazione. E ciò vale anche per un numero crescente di paesi, in via di sviluppo e sviluppati. La libera circolazione delle merci, se potenzialmente è un'innegabile strumento di sviluppo, produce effetti negativi se da mezzo diviene fine assoluto, relativizzando tutti gli altri obiettivi. Esattamente questa è la contestazione che viene rivolta all'Organizzazione Mondiale del Commercio, responsabile secondo molti di non contemperare adeguatamente la liberalizzazione commerciale con il diritto alla salute, il diritto allo sviluppo, il diritto all'ambiente, e così via. Ancora, l'OMC è regolarmente l'arena di scontro tra Stati Uniti, Unione Europea e paesi in via di sviluppo, con questi ultimi in posizione di debolezza. Tutto ciò dimostra che il regime commerciale esistente è largamente contestato, indebolendo la potenza egemonica che gli ha dato vita e che lo sostiene.

Il FMI e la Banca Mondiale vengono contestati allo stesso modo sia dalla società civile globale che da molti paesi in via di sviluppo perché vengono percepiti quali strumenti dei paesi più potenti, Stati Uniti in testa, per favorire la penetrazione dei loro mercati da parte delle proprie merci e dei propri capitali. Vengono inoltre accusati di fondamentalismo neoliberista, cioè di applicare ricette standard che peggiorano le condizioni economiche dei paesi in via di sviluppo e ne provocano la dipendenza dai paesi sviluppati. La "religione secolare" della Banca Mondiale e del FMI, in altre parole, è ormai apertamente contestata perché lesiva della sicurezza umana di miliardi di persone.

L'insufficienza e l'inadeguatezza dei beni pubblici che ancora gli Stati Uniti, attraverso le istituzioni economiche internazionali, ancora forniscono, provocano la caduta libera del consenso nei confronti della potenza egemone.

3. GLI STATI UNITI E LA DOMANDA DI NUOVI BENI PUBBLICI

La globalizzazione, come ricordato, porta con sé la richiesta di nuovi beni pubblici, non solo da parte degli stati, ma da parte di tutti gli esseri umani, di ONG e di tutti gli altri

attori non statali del sistema politico globale. Si tratta, solo per citarne alcuni, della tutela dell'ambiente e del problema connesso dello sviluppo sostenibile, si tratta del problema del governo dei flussi migratori, della gestione di problemi sanitari globali come l'HIV o altre epidemie, della tutela dei lavoratori nel contesto della globalizzazione (l'uso e l'abuso del *dumping* sociale dal parte delle imprese multinazionali, ad esempio). Il compito di affrontare questi temi è oggi affidato a organizzazioni internazionali strutturalmente deboli e con poteri insufficienti, come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), e così via. Per valutare l'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti di questi nuovi beni pubblici, vanno rilevati due elementi: il primo è che tali organizzazioni sono tenute deliberatamente in stato di debolezza e di insufficienza di poteri; il secondo è che, trattandosi comunque di istituzioni del sistema delle Nazioni Unite, nelle quali il peso decisionale degli USA è uguale a quello degli altri paesi, esse sono percepite con fastidio o contestate da parte della potenza egemone, tanto più che tutte le organizzazioni internazionali, quando non rigidamente controllate dagli stati più potenti⁵⁸, sviluppano grazie ai loro funzionari una relativa autonomia dagli stati membri⁵⁹ e forniscono contributi culturali nei loro settori statuari spesso in contraddizione con gli interessi nazionali delle grandi potenze. Per questi motivi, queste organizzazioni sono tenute ai margini della *global governance*, a favore di regimi internazionali più controllabili dagli interessi nazionali. Gli USA, in verità, ostacolano anche i regimi internazionali, quando non graditi. Un esempio recente è costituito dal protocollo di Kyoto, inizialmente accettato da Clinton, poi rifiutato da Bush.

La potenza egemone, dunque, considera secondari questi temi e non si occupa di rendersi promotrice di una effettiva fornitura di questi beni pubblici. Come accennato, gli USA non sono al passo con il mutamento culturale e politico imposto dalla globalizzazione.

4. NORME E ISTITUZIONI. L'ABBANDONO DEL MULTILATERALISMO

Nel secondo dopoguerra, gli Stati Uniti sposarono il multilateralismo, strumento per la gestione condivisa degli affari internazionali che consentiva loro di coniugare l'interesse nazionale con una funzione universale. Questo atteggiamento si preservò anche con

⁵⁸ Alcuni esempi contrari: FMI, Banca Mondiale, NATO.

⁵⁹ PAPISCA A. – MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, CEDAM, Padova 1997, pp. 217-218.

L'amministrazione Clinton nel decennio successivo al crollo dell'ordine bipolare, ma l'avvento di Bush jr. in concomitanza con l'attacco terroristico alle Torri Gemelle cambiò radicalmente la strategia statunitense in favore di un connubio tra unilateralismo e isolazionismo. I due atteggiamenti sono da sempre presenti nei geni degli Stati Uniti d'America, e non è un caso che stiano riemergendo contemporaneamente⁶⁰. Essi sono infatti solo in apparenza contraddittori, dal momento che convergono nel prescrivere da un lato lo sforzo per tenersi fuori da impegni internazionali, ma dall'altro, nel caso in cui il tentativo fallisse, un eguale sforzo per preservare la propria autonomia nazionale. Essi affondano le proprie radici nel sentimento di eccezionalità americana, che porta la nazione ad isolarsi dal sistema internazionale, ma solo per modellarlo a proprio piacimento. Bush abbandonò uno dopo l'altro i regimi internazionali cui Clinton, seppur alle volte con riluttanza, aveva aderito. Basti citare in primo luogo la Corte Penale Internazionale, cui non soltanto gli Stati Uniti non aderirono pur avendo partecipato ai negoziati, ma si opposero con una battaglia senza quartiere al fine di ridurne i poteri a vantaggio del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, da loro controllato, e al fine di renderla non operativa nei loro confronti per mezzo di accordi bilaterali firmati con altri paesi parti del suo statuto. Sono inoltre da ricordare il già menzionato accordo di Kyoto, il trattato ABM (sui missili antibalistici), il trattato sulla totale proibizione delle esplosioni nucleari. Bush, inoltre, fece marcia indietro sulla decisione di stabilire un organo per verificare la Convenzione del 1972 sulle armi biologiche e stemperò un accordo ONU finalizzato al controllo della proliferazione delle armi di piccolo taglio. Infine, gli Stati Uniti hanno assunto un atteggiamento contestatario nei confronti del diritto internazionale in generale, e di quello vigente in particolare⁶¹: dal principio del divieto dell'uso della forza, alle norme in materia di trattamento dei prigionieri di guerra, dai diritti del fanciullo alle regole in materia di sfruttamento delle risorse marine.

Va comunque precisato che la deregolamentazione e la deistituzionalizzazione non sono nate con Bush, ma sono il prodotto di un'ideologia nata proprio negli Stati Uniti negli anni '80 con la rivoluzione conservatrice, che non ha investito solamente i rapporti tra politica ed economia, ma la vita sociale e politica anche nei rapporti internazionali. Non a caso, la teoria e la pratica dei regimi internazionali, intesi come "istituzioni sociali intorno alle quali le aspettative degli attori convergono in una certa area"⁶², cioè come istituzioni leggere alternative alle organizzazioni internazionali, sono esplose in quel periodo. Gli anni '90 con la presidenza Clinton hanno rallentato questa corsa, ma ne hanno seguito la tendenza. Bush, dal 2001, vi ha

⁶⁰ KUPCHAN C., *La fine dell'era americana*, Vita e Pensiero, Milano 2003, p. 38.

⁶¹ DE GUTTRY A. – PAGANI F., *Le Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 110 e ss.

⁶² KRASNER S. (ed.), *International regimes*, Cornell University Press, Ithaca, NY 1983.

invece impresso una vistosa accelerazione.

La strada dell'unilateralismo passò poi per l'intervento in Afghanistan che, seppur avvenuto nel contesto della NATO, non fu autorizzato dalle Nazioni Unite, e poi per la guerra in Iraq, illegale perché non autorizzata dal Consiglio di Sicurezza e solitaria perché marginalizzò anche la NATO, al cui interno si verificò una spaccatura tra favorevoli e contrari. Questa strategia si sta dimostrando molto nociva per il consenso nei confronti degli Stati Uniti e dunque per il loro ruolo egemonico. Infatti, la comunità internazionale non seguì gli USA in occasione della guerra irachena e la società civile vi si oppose ferocemente. *La strategia di sicurezza degli Stati Uniti d'America*, pubblicata nel settembre 2002, catalizzò l'attenzione di tutto il mondo su una sola idea, quella della guerra preventiva, secondo la quale gli USA reclamavano il diritto di agire preventivamente contro minacce emergenti, prima che prendessero completamente corpo. La strategia, al momento della sua inaugurazione in occasione della guerra irachena, ottenne la più massiccia e globalmente diffusa opposizione che sia stato dato di vedere in tempi recenti, sia tra stati, che nell'opinione pubblica. Inoltre, pur avendo l'isolazionismo e l'unilateralismo americani colpito duramente le istituzioni multilaterali, perché provocarono divisioni in sede ONU, NATO e Unione Europea, il multilateralismo rimane un valore condiviso nella comunità internazionale. Perciò, l'attacco nei suoi confronti da parte degli USA sta portando a questi ultimi una forte delegittimazione senza provocare la distruzione del multilateralismo. Le istituzioni ed i regimi multilaterali, infatti, anche se abbandonati ed ostacolati dagli Stati Uniti, hanno dimostrato di funzionare egualmente e sono difesi dalla stragrande maggioranza della comunità internazionale. La Corte Penale Internazionale è entrata in vigore anche senza gli Stati Uniti, così come l'accordo di Kyoto. La minaccia di indebolimento che ha interessato la NATO ma soprattutto le Nazioni Unite, è stata contestata duramente dalla stragrande maggioranza degli stati, e la fiducia nel multilateralismo è stata più volte riaffermata, a cominciare dall'Unione Europea⁶³.

Altre istituzioni internazionali, invece, a più stretto controllo statunitense, sulle quali gli USA contano ancora, sono duramente contestate, a cominciare da quelle di Bretton Woods. L'immagine degli Stati Uniti che li raffigurava come egemone benevolo si sta appannando, e la scelta delle ultime strategie in politica estera, secondo l'opinione di un numero sempre maggiore di studiosi, non fa che accelerare il declino dell'egemonia americana, che sempre più è temuta, piuttosto che amata. Come abbiamo sostenuto, però, un'egemonia zoppa corazzata di coercizione, ma povera di consenso, è destinata al tramonto.

⁶³ Si veda ad esempio: Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo "L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo", 10 settembre 2003.

5. LA CONTESTAZIONE DEL MODELLO STATUNITENSE

L'incarnazione di un modello ammirato e seguito è importante per una potenza egemone. Al momento della nascita dell'egemonia americana, nel secondo dopoguerra, questo elemento costituiva uno dei suoi punti di forza. Gli Stati Uniti, anche grazie al loro potere militare ed economico immenso, apparivano come il motore della storia. Abbiamo menzionato gli esempi del modello fordista di organizzazione della società e della produzione, di quello sviluppato dalla rivoluzione conservatrice, dell'*american way of life*. Oggi, a causa dei danni provocati dalla globalizzazione economica non governata, della prepotenza della politica estera americana manifestata nella guerra in Iraq, del relativo declino degli USA sul piano economico e dello sviluppo di modelli economici, sociali e culturali alternativi, la qualità statunitense di motore del progresso si sta velocemente indebolendo. Sono sempre più numerosi i lavori scientifici che teorizzano e cercano di spiegare un vero e proprio odio del mondo nei confronti dell'America e del suo modello⁶⁴.

La rivoluzione nelle comunicazioni ha contribuito a diffondere l'immagine di un paese con una società violenta, iniqua; con la fine della guerra fredda, la schematica e semplicistica contrapposizione diffusa nelle società occidentali tra il bene guidato e rappresentato dagli Stati Uniti ed il male rappresentato dall'URSS si è frantumata, e così l'idealizzazione del modello americano. Le voci critiche si sono moltiplicate e amplificate, nel mondo accademico ed intellettuale, a cominciare proprio dagli Stati Uniti⁶⁵. Il successo di modelli economici e sociali alternativi, a cominciare da quello dell'Unione Europea, che tenta di contemperare crescita economica, libero mercato e giustizia sociale, indeboliscono gravemente l'attrattiva dell'esempio americano.

Il paradigma adottato dalle istituzioni economiche internazionali non ha più alcunché di religioso, ma viene apertamente contestato dalla società civile globale nonché dai paesi in via di sviluppo, che sempre più spesso ne bloccano le attività, come è accaduto al vertice di Cancun dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (2003).

Quanto all'*American way of life*, esso è ancora molto potente, ma la sua forza non è in aumento, anzi. Esso non è più oggetto di ammirazione come un tempo, soprattutto in quei contesti, come quello europeo, investiti per primi dalla tendenza americanizzatrice degli stili di vita, dal modo di mangiare al modo di vestirsi. La diffusione del modello americano trova poi resistenza in ampie fasce della popolazione non occidentale, il che non implica

⁶⁴ Si veda ad esempio SARDAR Z. – DAVIES M.W., *Perché il mondo detesta l'America?*, Feltrinelli, Milano 2003.

⁶⁵ E' sufficiente ricordare l'inesauribile successo della produzione scientifica ed intellettuale di Noam Chomsky.

necessariamente reazioni fondamentaliste, ma le favorisce. Il tentativo di parti di società di prendere le distanze dalle tendenze omogeneizzanti provenienti dagli Stati Uniti è sempre più diffuso. Tali tendenze si avvalgono però di potenti mezzi, quali lo schiacciante predominio della produzione cinematografica di Hollywood.

6. INFLUENZA CULTURALE

Anche se, grazie alla globalizzazione, l'offerta nella produzione accademica accessibile a tutti è di gran lunga aumentata, così come la mobilità di ricercatori e di idee, l'influenza culturale statunitense è ancora molto forte. La produzione scientifica dominante e più abbondante proviene dagli Stati Uniti, certamente grazie al budget messo a disposizione della ricerca, di norma molto più imponente che in qualsiasi altro paese al mondo. Le ragioni alla base della condizione privilegiata della ricerca negli Stati Uniti sono diverse: da un lato, la ricerca scientifica negli Stati Uniti è fortemente legata al settore militare, nel quale essi detengono ancora il primato, o comunque è al servizio del mantenimento della posizione egemonica americana. Perciò, il lavoro scientifico tende a rafforzare l'egemonia USA, ed il governo tende a sua volta a finanziare cospicuamente la ricerca. Anche nelle scienze sociali, l'ambiente accademico è più vicino al potere politico che non in Europa. A ciò va aggiunto che, nel contesto delle economie occidentali, porzioni ben più ampie del bilancio statale sono dedicate al finanziamento del *welfare state*, che sottrae risorse ad altri capitoli come ad esempio proprio la ricerca. Comunque, la strategia di Lisbona dell'Unione Europea orientata allo sviluppo di un modello europeo di società della conoscenza potrebbe contribuire a ridurre questo *gap* con gli Stati Uniti. Questi rimangono, nel frattempo, meta di ricercatori e studenti spesso costretti ad emigrare a causa delle esigue possibilità offerte dai loro paesi (europei compresi).

7. CONCLUSIONI

L'analisi delle tendenze che interessano gli elementi dell'egemonia americana ha messo in luce che questa conosce un declino acceleratosi negli ultimi anni. Ciò dipende, in gran parte, da fenomeni legati alla globalizzazione, con i quali gli Stati Uniti non sono in grado di

rapportarsi. Ma non si tratta solo di una questione di strategie politiche inadeguate. In realtà, è lo strumento stesso dell'egemonia quale surrogato di un governo mondiale a non essere più adeguato alla rivoluzione scientifica che ha stravolto la politica internazionale, a cominciare dal suo fenomeno storicamente più caratterizzante, la guerra. La domanda politica di beni pubblici non proviene più solo dagli stati, nell'epoca pre-globale gli unici "cittadini" del sistema internazionale; essa è oggi articolata dalla società civile globale, attore transnazionale che investe la potenza egemonica con una domanda politica sempre più diversificata, con la richiesta di beni pubblici sempre più complessi che non possono più essere assicurati con le organizzazioni intergovernative o i regimi dei quali la potenza egemonica si serviva e si serve.

I costi di mantenimento dell'egemonia possono essere molto alti, specie se aumenta la domanda politica di beni pubblici nuovi e più complessi. I costi per garantire la sicurezza umana sono più alti che non quelli relativi alla garanzia della sicurezza intesa come sopravvivenza all'aggressione. Le nuove guerre lo dimostrano: la perdita di vite umane statunitensi in Somalia indussero il governo a ritirarsi dalle sue responsabilità e lasciare la patata bollente all'ONU, incapace di gestirla perché non dotata di poteri e mezzi sufficienti (anche a causa degli Stati Uniti stessi). In molte altre crisi gli USA non sono intervenuti, a fronte di una domanda di reazione della comunità internazionale che è di gran lunga aumentata. La sfida del terrorismo, poi, richiede una risposta multidimensionale ed interventi di polizia internazionale molto diversi da quelli militari attuali, ed una potenza egemonica, di qualunque paese si possa trattare, non ne sarebbe capace. Il tentativo degli Stati Uniti di sconfiggere il fenomeno con i vecchi strumenti e le vecchie logiche, sta costando moltissimo in termini economici e di vite umane (2000 soldati uccisi nella sola guerra irachena) senza avvicinare di un passo l'obiettivo. Una giustizia economica e sociale a livello globale richiederebbe il sacrificio di parte dei benefici ottenuti dalla potenza egemone attraverso l'ordine economico internazionale. La gestione o l'impedimento di crisi monetarie determinate dalla libera circolazione dei capitali sarebbero troppo onerosi per un unico paese, ed infatti gli Stati Uniti hanno rinunciato al loro ruolo di garanzia monetaria fin dal 1971.

Barber nota che gli Stati Uniti non si vogliono rendere conto della nuova situazione di interdipendenza, rimanendo legati alle vecchie correnti isolazioniste ed unilateraliste⁶⁶; il fatto è che, anche se cogliessero la nuova situazione, non sarebbero in grado di gestirla, neppure avvalendosi del semplice multilateralismo di cui si sono serviti per mezzo secolo. E' lo stesso strumento dell'egemonia ad aver dimostrato la propria inadeguatezza nell'epoca della globalizzazione, e ciò ha avviato il declino della potenza che ne è investita in questo momento

⁶⁶ BARBER B., *op. cit.*

storico. Le scelte dell'amministrazione Bush hanno accelerato solo un processo che la globalizzazione porterà a compimento.

Autori come Kupchan colgono l'impatto della globalizzazione sull'egemonia statunitense, di cui pronosticano il declino a favore di un sistema multipolare. Sbagliano però, a mio avviso, a temere nuove lotte per l'egemonia. Non solo perché altri attori stanno cercando con successo di strutturare in modo pacifico e giusto le relazioni internazionali (li tratteremo nel prossimo capitolo), ma anche perché, come abbiamo illustrato, globalizzazione ed egemonia sono, nel lungo periodo, incompatibili. Gli stessi attori che tratteremo scelgono il paradigma dell'interdipendenza, piuttosto che quello dell'egemonia, perché cercano di rispondere alla globalizzazione in modo efficace e di sfruttarne le potenzialità per un ordine internazionale giusto e pacifico.

La posizione di supremazia statunitense è accettata perché è ancora una realtà, seppur in declino; il fatto però che gli Stati Uniti siano sempre meno visti come modello da seguire, come fornitore dei beni pubblici richiesti, come guida ideologica della comunità internazionale e trovino ormai aperta opposizione nell'opinione pubblica mondiale e nella comunità degli stati, implica che una parte fondamentale dell'egemonia, il consenso, è in caduta libera. L'affidamento degli Stati Uniti al loro residuo potere, quello militare, per gestire processi legati alla globalizzazione, come le nuove guerre e il terrorismo, li porterà alla dissoluzione della loro posizione egemonica.

La globalizzazione unita alla fine della guerra fredda offrono dunque una sponda rilevante per la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il resto dipenderà dall'emergere di nuovi attori e dal loro atteggiamento nel contesto del sistema politico globale. Indagheremo questo secondo aspetto nel capitolo che segue.

CAPITOLO QUATTRO

NUOVI ATTORI PER LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Il declino dell'egemonia americana è direttamente collegato con l'emergere di altri attori internazionali, che stanno mutando la distribuzione del potere nel mondo in senso multipolare, o che probabilmente saranno in grado di creare le condizioni per la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella camera delle regioni del mondo.

Nessun paese, da solo, sarà in grado in tempi relativamente brevi di costituire un contropotere all'egemonia statunitense. I paesi che potrebbero essere presi in considerazione sono molto pochi, essendo la lista ristretta a Cina, Russia, India e Giappone.

La Cina è il paese più popoloso al mondo e, economicamente, è in ascesa. Il suo PIL è più che triplicato negli ultimi 25 anni, grazie ad un tasso annuo di crescita dell'8-9%. Ma l'economia statunitense è ancora il doppio di quella cinese e, ipotizzando una crescita annua del 6%, il suo reddito pro capite potrebbe raggiungere quello statunitense solo alla fine del XXI secolo⁶⁷. Anche tale ipotesi, comunque, è del tutto aleatoria. Quanto al potere militare, esso è oggi grosso modo paragonabile a quello di un paese europeo nei primi anni '80. La Cina è oggi temuta da molti quale sfidante di lungo periodo all'egemonia statunitense, ma ciò che piuttosto appare possibile è che essa diventi la forza principale in Asia orientale.

Quanto alla Russia, essa è l'unico paese che possiede testate nucleari sufficienti per distruggere gli Stati Uniti, rispetto ai quali però l'economia è gravemente arretrata. L'economia russa, alla fine del secolo, era di 27 volte inferiore a quella americana. Il sistema politico e sociale russo è in disordine, il tasso di mortalità è aumentato nell'ultimo decennio e quello di natalità diminuito.

L'India viene spesso citata come futura grande potenza e la sua popolazione è quattro volte quella degli USA. Negli ultimi anni i suoi tassi di crescita hanno raggiunto il 5-6%. Essa è una potenza militare, possiede parecchie armi nucleari e un esercito di 1.2 milioni di soldati. Il PIL dell'India è però solo il 20% di quello USA ed il paese rimane estremamente sottosviluppato. L'India è una potenza regionale in Asia meridionale, ma non in grado di competere con la Cina per l'influenza in un contesto più ampio.

Il Giappone, infine, costituisce la seconda economia del mondo con una quota di produzione mondiale del 15%, ha un'industria altamente tecnologica ed il potenziale bellico

⁶⁷ NYE J., *Il paradosso del potere americano*, Einaudi, Torino 2002, p. 26.

più moderno dell'Asia. Esso mira a migliorare il proprio stato di potenza mondiale, entrando nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ma non ha le dimensioni, la popolazione ed il *soft power* sufficienti per pensare di acquisire uno stato di potenza globale.

Fin qui, abbiamo analizzato quei paesi che avrebbero qualche caratteristica per competere con l'egemonia americana, ma nessuno di essi pare avere lontanamente le risorse (intese in senso ampio) sufficienti. Ciò implica che nessun paese possiede i mezzi, anche nel lungo periodo, per stabilire una nuova egemonia. Questo ci interessa ai fini della nostra ricerca. Finché ci sarà infatti una potenza egemonica che avrà il potere e l'interesse di gestire un sistema bloccato su presupposti statocentrici, le condizioni per una riforma del Consiglio di Sicurezza non si verificheranno mai. Questa conclusione, tuttavia, non è sufficiente. Di per sé, il declino dell'egemonia statunitense potrebbe portare disordine e guerra, come si è verificato al termine della Pax Britannica. Le teorie dell'ordine internazionale e dell'egemonia ci porterebbero in effetti a considerare come inevitabile uno scenario del genere. Esse danno per intramontabile il sistema internazionale composto da stati sovrani, potendo mutare solamente la distribuzione del potere. Ci attenderebbe dunque, tra molti anni, una nuova guerra per l'egemonia.

Eppure, qualcosa di nuovo sta avvenendo. Accade innanzitutto che il principale attore in grado nel futuro prossimo di bilanciare gli Stati Uniti non sia uno stato. Si tratta di un'organizzazione regionale nata ormai sessant'anni fa, l'Unione Europea. Questa semplice considerazione non viene colta da chi studia le relazioni internazionali con lenti del passato. Autori realisti come Kupchan, anche se colgono il declino dell'egemonia americana e le potenzialità dell'Unione Europea, ne fanno discendere un futuro di scontri e di instabilità, legato alla probabile futura configurazione multipolare del sistema internazionale⁶⁸. In realtà, un'analisi delle caratteristiche dell'UE, dimostra che essa, pur essendo ormai un attore globale con i suoi valori, i suoi interessi e le sue strategie, non ha gli attributi belligeni di uno stato e non intende procurarseli. Essa presenta alcuni elementi di statualità, che si stanno sviluppando. La sua storia, i suoi valori, la sua identità non le permettono però lo sviluppo di una propensione alla politica di potenza. La sua eccezionalità sta nel fatto che per la prima volta il sistema internazionale (divenuto globale) ha accolto un attore con elementi di statualità ma non belligeno⁶⁹. Non solo. Questo attore, con il suo esempio e con la sua politica estera

⁶⁸ KUPCHAN C., *La fine dell'era americana*, Vita e Pensiero, Milano 2003.

⁶⁹ Sappiamo che la globalizzazione ha liberato nuova soggettività politica che oggi popola il sistema internazionale (divenuto così globale). Sono pochissimi tuttavia, gli attori dotati di elementi di statualità. L'UE è il primo tra questi.

(l'UE ha una propria politica estera, nonostante la Politica Estera e di Sicurezza Comune sia ancora arenata tra gli scogli intergovernativi) ha aperto la strada allo sviluppo di altri attori “in via di statualizzazione” anch'essi senza attributi belligeri, ma anch'essi in grado di acquisire potere proprio e di bilanciare così l'egemonia statunitense. Il futuro dunque è certamente destinato al multipolarismo, ma ad un multipolarismo di tipo nuovo, potenzialmente pacifico. E non perché maggiormente incline alla bilancia di potenza, unico strumento in grado, secondo i realisti, di portare alla pace (ovviamente transitoria, perciò “negativa”): esso è potenzialmente pacifico perché costituito da soggetti geneticamente pacifici, cioè nati non per acquisire potenza in funzione di dominio, ma all'opposto per porre fine alla guerra al loro interno e tra loro.

Naturalmente, un ordine multipolare pacifico composto da organizzazioni regionali è un idealtipo. Come tutti i tipi ideali, nella realtà difficilmente si trova. Nel nostro caso, si tratterà di un sistema globale multipolare composto sia da nuovi attori che da attori tradizionali, questi ultimi nel possesso dei loro attributi belligeri ed obbedienti al vecchio paradigma della sicurezza nazionale. Gli stati grandi come intere regioni del mondo (Stati Uniti, India e probabilmente Russia) saranno gli ultimi a resistere a processi integrativi in strutture politiche più ampie.

Lo sviluppo di questi nuovi attori sarà comunque in grado di bilanciare gli Stati Uniti in un sistema multipolare e di far decollare la domanda di riforma del Consiglio di Sicurezza. La chiave di questo processo è l'Unione Europea.

Questo capitolo, che intende prendere in considerazione gli attori in grado di favorire la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, comincerà dunque analizzando l'eccezionalità e la novità del caso dell'UE, ponendo in evidenza le sue fonti di potere in grado di bilanciare l'egemonia statunitense. Poi analizzeremo il fenomeno dell'integrazione regionale (di cui l'UE stessa costituisce il faro), cioè del processo di formazione di organizzazioni regionali suscettibili di acquisire elementi di statualità; metteremo in luce come l'Unione Europea stimoli costantemente l'avanzata del regionalismo; infine, considereremo la società civile globale, attore sviluppatosi con l'avvento della globalizzazione, in grado con il suo potere di applicare una notevole pressione per la riforma delle Nazioni Unite.

1. L'UNIONE EUROPEA

Sul continente europeo si è creato un laboratorio di una nuova statualità⁷⁰: l'Unione Europea. Si tratta di un'organizzazione regionale, nata per iniziativa di sei paesi nel 1951 (CECA) ed estesi in fasi successive fino a 15 membri e, dal maggio 2004, a 25.

Essa, pur potendo essere classificata come organizzazione regionale, non è certo una semplice organizzazione intergovernativa, bensì un soggetto quasi federale e presenta, dunque, alcuni elementi di statualità, pur senza essere uno stato nel senso classico del termine.

Questi elementi di statualità derivano innanzitutto dal suo ordinamento giuridico, dalla sopranazionalità di alcune sue istituzioni, dall'esclusività di alcune sue competenze⁷¹. In estrema sintesi, quanto alle sue istituzioni, essa è dotata dell'embrione ben sviluppato di un governo europeo, la Commissione, composta da individui indipendenti che, seppur scelti dai governi nazionali, devono agire nell'esclusivo interesse dell'Unione; essa detiene il potere esclusivo di proposta di legge, è il gendarme che controlla il rispetto degli obblighi comunitari da parte degli stati, è in grado di infliggere sanzioni a stati ed imprese, gestisce i fondi comunitari, ha un potere normativo⁷². La Commissione gestisce direttamente alcune politiche comuni, come la politica agricola e la politica commerciale, nell'ambito della quale, tra l'altro, rappresenta l'Unione nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Essa esercita dunque, seppur non in modo esclusivo, la *funzione esecutiva* tipica di un governo. Il *potere legislativo* è attribuito, oltre che al Consiglio dell'Unione, al Parlamento Europeo, direttamente eletto dai cittadini europei. La *funzione giudiziaria* è affidata alla Corte di Giustizia Europea, organo limpidamente sopranazionale.

Quanto all'ordinamento giuridico comunitario, esso è autonomo rispetto agli ordinamenti nazionali e la CGE ha affermato la primazia del diritto comunitario su quello degli stati membri. Gli atti giuridici emanati dall'Unione sono vincolanti per gli stati e per i cittadini e (in particolare i regolamenti e le decisioni) direttamente applicabili negli stati membri.

L'Unione detiene alcune competenze esclusive, cioè sottratte all'esercizio dei governi nazionali, come la politica monetaria (per i 12 paesi che hanno adottato la moneta unica), la gestione dell'unione doganale e della conservazione delle risorse marine, la politica

⁷⁰ L'espressione è di LEVI L., *Crisi dello stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino 2005, pp. 259 e ss.

⁷¹ Si fa qui riferimento all'assetto giuridico e istituzionale in vigore, cioè non modificato dal progetto di Costituzione europea, non ancora in vigore.

⁷² Generalmente, a titolo di esecuzione delle misure adottate dal Consiglio.

commerciale, la politica della concorrenza.

Dal punto di vista economico, l'UE può essere considerata come attore unitario nel sistema politico globale, grazie alle sue competenze esclusive e alle implicazioni esterne delle politiche comuni, dalla politica agricola alla concorrenza⁷³. Nell'OMC, come ricordato, la presenza dell'Unione (attraverso la Commissione) sostituisce quella dei suoi stati membri, mentre lo stesso meccanismo non si applica alle istituzioni di Bretton Woods, per esplicita opposizione statunitense.

La politica estera è il settore che oppone la maggiore resistenza all'integrazione europea. In effetti, la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) è ancora dominata dalla regola aurea dell'unanimità. Ciò implica che in tale settore, un tempo definito di *high politics*, non può che essere tentato un coordinamento delle politiche estere nazionali, impresa che invero si è dimostrata spesso ardua. Va ricordato tuttavia come la globalizzazione abbia affievolito di molto la distinzione e la gerarchia tra *high* e *low politics*, e se ciò vale per gli stati vale anche per l'UE. Il suo dinamismo come attore economico unitario le ha permesso di sviluppare potere politico e capacità di influenza ed attrazione. Inoltre, i suoi organi sopranazionali, soprattutto la Commissione, sono molto abili nell'utilizzo del sistema multilaterale di cui l'Unione contribuisce allo sviluppo per articolare una vera e propria politica estera unitaria. Basti pensare agli accordi multilaterali con i paesi ACP (tutt'altro che meri trattati economici), l'impegno negli aiuti umanitari e nella cooperazione allo sviluppo, normalmente associato alla condizionalità democratica e dei diritti umani, la partecipazione alle conferenze internazionali e ai summit del G8. Grazie alla capacità di concludere accordi giuridici, la Comunità europea (l'Unione non ne è ancora titolare, dato che la Costituzione europea non è ancora entrata in vigore) si è posta al centro di una rete multilaterale che le permette di esercitare un potere concorrente a quello statunitense. L'Unione conduce relazioni economiche e politiche con singoli paesi, ma anche con organizzazioni regionali; essa imposta, nei rapporti tra regione e regione, un dialogo multidimensionale basato sulla cooperazione politica, economica, commerciale, culturale e che include spesso anche la dimensione della sicurezza⁷⁴. Quando si cita l'Unione come esempio di potenza civile, si fa esattamente riferimento all'impatto politico delle relazioni esterne dell'Unione e al potere politico che esse,

⁷³ Data l'importanza e l'attrattività del mercato interno europeo, la Commissione è in grado di impedire fusioni o più in generale di imporre determinate linee di condotta a colossi economici transnazionali: nel 2001 ad esempio, essa rifiutò la proposta della General Electric di acquisizione della Honeywell.

⁷⁴ L'esempio paradigmatico di questo approccio è dato dal Partenariato Euromediterraneo, che recentemente ha previsto un progetto di *partnership* di sicurezza mediterranea, che dovrebbe portare alla firma di una Carta mediterranea per la pace e la stabilità, si veda ATTINA' F., *Il sistema politico globale*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 250, nota 9.

grazie al suo dinamismo, le attribuiscono⁷⁵. Ciò permette di considerare l'UE anche un attore politico unitario, oltre che economico, sulla scena internazionale. La politica estera che quindi l'UE articola è gestita soprattutto dai suoi organi sopranazionali, in particolare la Commissione.

1.1. Le fonti di potere dell'Unione Europea

Per il momento, è interessante mettere in luce quali siano le fonti di potere dell'Unione Europea per capire quale sia il suo peso nell'attuale e futura distribuzione del potere nel mondo.

1.1.1. Potere militare ed economico

Quanto al potere militare, il *gap* tecnologico e strategico con gli Stati Uniti è stato già ricordato. La spesa militare europea, data dalla somma dei *budgets* nazionali, è di gran lunga inferiore a quello statunitense, e va anche ricordato quanto poco sia corretto impostare il confronto in questo modo: in mancanza di integrazione tra gli stati membri in politica estera ed in politica di difesa, ed in mancanza di un esercito europeo sostitutivo di quelli nazionali, riferirsi alla somma dei bilanci militari nazionali non sarà come riferirsi al bilancio dell'Unione. Al punto in cui siamo, il bilancio militare specifico dell'UE è esiguo.

Quanto invece al potere economico, l'UE rappresenta un quinto dell'economia mondiale (grosso modo come quella statunitense) ed è la prima potenza commerciale al mondo. Se è vero che le prime imprese al mondo in termini di fatturato sono statunitensi⁷⁶, lo è altrettanto che Airbus ha già superato la Boeing come maggior fornitore mondiale di aeroplani, la finlandese Nokia e la più grande produttrice di telefoni cellulari, la più grande casa editrice al mondo è tedesca e le acquisizioni di imprese straniere da parte di società europee stanno superando quelle americane⁷⁷. Naturalmente, a seconda degli indicatori scelti, si può dimostrare la superiorità statunitense o europea. Ciò dimostra che, dal punto di vista economico, l'UE costituisce già un contropotere rispetto agli Stati Uniti, considerato anche il fatto che la forza dell'Euro rappresenta una seria sfida al ruolo del dollaro quale moneta di riserva. Oggi la moneta europea è utilizzata da 12 paesi, ma sicuramente altri li seguiranno.

⁷⁵ TELO' M., *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004.

⁷⁶ NYE J., *Il paradosso del potere americano*, Einaudi, Torino 2002.

⁷⁷ KUPCHAN C., *op. cit.*, p. 169.

1.1.2. L'aumento del *soft power* europeo

E' soprattutto sul *soft power* che si giocherà la concorrenza tra Unione Europea e Stati Uniti. Come abbiamo notato, la sua importanza nell'era della globalizzazione sta aumentando molto. I beni pubblici richiesti si stanno differenziando e stanno mutando qualità, nell'epoca della sicurezza umana. Il modello statunitense sta perdendo *appeal* a favore di quello europeo. Diversi sono i fattori alla base di questa tendenza.

1.1.3. Un nuovo tipo di *multilateralismo*

Nell'epoca della globalizzazione il *multilateralismo*, da strumento utilizzato per la fornitura di beni pubblici internazionali, diventa un bene pubblico in sé. Esso infatti è oggetto di un processo di erosione da parte degli Stati Uniti, sospinto dall'ideologia della deregolamentazione nata con la rivoluzione conservatrice degli anni '80, che si è rallentato (ma non arrestato) con l'amministrazione Clinton e accelerato nuovamente con quella guidata da Bush. L'abbandono graduale da parte degli Stati Uniti del *multilateralismo* da essi stessi costruito, esemplificato dall'irrigidimento dell'ortodossia del *Washington Consensus* sul piano economico, e dalla marginalizzazione dell'ONU e perfino della NATO in occasione della guerra in Iraq, ha diffuso e rafforzato la percezione che del *multilateralismo*, quando non c'è o viene accantonato, si sente gravemente la mancanza. Non è un caso se, all'indomani dello scoppio della guerra in Iraq, l'UE si sia affrettata a prendere posizione a favore del *multilateralismo*⁷⁸. Esso permette di imbrigliare gli interessi nazionali degli stati più forti, a favore di una maggiore giustizia e partecipazione degli stati alla *governance* internazionale. Non per nulla l'amministrazione Bush ammette di avvertire un certo fastidio nel sentirsi come Gulliver imbrigliato dai lillipuziani⁷⁹, nonostante che si tratti di un *multilateralismo* a guida statunitense e dunque orientato ai loro interessi.

Nonostante il tentativo di erosione operato dagli USA, il *multilateralismo* resiste, perché viene avvertito come un bene pubblico, seppur imperfetto. Piuttosto, viene contestato per le sue asimmetrie, ma è l'unico strumento di cui i paesi più deboli dispongono oggi per partecipare al governo del mondo. Non c'è dubbio, comunque, che *questo multilateralismo*, creato dagli Stati Uniti, è in forte crisi di legittimità. Si pensi alle Nazioni Unite e al Consiglio di Sicurezza, la cui struttura è ancora lo specchio della distribuzione del potere del secondo dopoguerra; si pensi alle istituzioni di Bretton Woods, da cui tutti i paesi in via di sviluppo dipendono ma che in moltissimi contestano; si pensi all'OMC, le cui conferenze sono bloccate

⁷⁸ Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo "L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del *multilateralismo*", 10 settembre 2003.

⁷⁹ CAFFARENA A., *A mali estremi*, Guerini, Milano 2004, p. 65.

dall'ostruzione dei paesi in via di sviluppo oppure, come a Seattle nel 1995, dalla società civile globale.

L'Unione Europea, pur partecipando alle istituzioni multilaterali di origine americana, è artefice e sostenitrice di un altro multilateralismo, più equilibrato, in cui tutti i soggetti partecipanti si sentono coinvolti non solo come fruitori di un bene pubblico, ma anche come costruttori di qualcosa di condiviso. Il nuovo multilateralismo non assume la forma iniqua tipica dell'egemonia, ma piuttosto quella del *partenariato*, che implica cooperazione simmetrica. Attraverso questo nuovo stile multilaterale, le *issues* in discussione vengono collegate tra loro, in modo che, ad esempio, le relazioni commerciali vengano legate alla questione dello sviluppo, della democrazia, della sicurezza militare, della tutela ambientale, ed in modo da investire e modellare anche il ruolo che i paesi *partner* si attribuiscono nel mondo⁸⁰. E' da sottolineare che il rifiuto dei paesi sviluppati di adottare approcci del genere e la loro volontà di mantenere rigidamente separate le *issues* da affrontare nei negoziati internazionali, è sempre stata uno dei fondamentali motivi di risentimento, protesta e opposizione dei paesi in via di sviluppo⁸¹.

Si tratta di un multilateralismo che tende a strutturarsi attraverso istituzioni che tengono conto, seppur in modo insufficiente, delle regole democratiche: il *partenariato euromediterraneo* è frutto di un *processo* (il processo di Barcellona), che ha portato ad un'istituzione parlamentare paritetica, comprensiva dei parlamentari europei e dei paesi mediterranei, e al coinvolgimento della società civile. Ragionamenti analoghi valgono per gli accordi di Cotonou firmati nel 2000 tra l'UE e i paesi ACP. A differenza del multilateralismo di impostazione americana, quello di matrice europea è un processo, che porta a miglioramenti periodici e gradualmente e che coinvolge tutti i partecipanti nella costruzione di qualcosa di comune, di un mondo più pacifico e giusto. Questo senso di partecipare ad un progetto comune è ben colto, generalmente, dai partecipanti.

La partecipazione a questi sistemi induce normalmente dei mutamenti all'interno della società, del sistema politico ed economico dei paesi interessati, in direzione del pluralismo, dei diritti umani e della democrazia. Anche il libero mercato è generalmente favorito, ma le modalità e le velocità di introduzione sono ben diverse da quelle imposte dalle istituzioni di Bretton Woods. Anche la qualità del libero mercato è ben diversa, perché rispecchia il modello

⁸⁰ Il Partenariato euromediterraneo, ad esempio, è incardinato su tre pilastri: una partnership politica e di sicurezza, una partnership economica e finanziaria ed una sociale, culturale ed umana.

⁸¹ Basti pensare all'UNCTAD, organizzazione internazionale il cui scopo è di orientare allo sviluppo le relazioni commerciali internazionali, molto amata dai paesi in via di sviluppo e contestata e marginalizzata dai paesi sviluppati.

di economia sociale di mercato tipico dell'Unione Europea, che coniuga liberalismo economico e giustizia economica e sociale. Il sistema del partenariato e, più in generale, di un multilateralismo più simmetrico, porta i paesi partecipanti ad accettare i mutamenti interni indotti dall'UE e a non considerarli come imposti.

Esso genera anche mutamenti nello stile delle politiche estere, che tendono grazie all'UE a sviluppare una propensione spontanea all'integrazione regionale e alla partecipazione al multilateralismo, laddove lo stile statunitense, come abbiamo visto nel caso delle istituzioni di Bretton Woods, sostanzialmente obbliga i paesi a partecipare suscitando spesso sentimenti tutt'altro che entusiasti.

Mentre il multilateralismo americano possiede una forte caratterizzazione a stella, in base al quale i legami si irradiano dal centro verso la periferia, quello europeo tenta di darsi una caratterizzazione a rete, pur con un ruolo di riferimento dell'UE.

Queste caratteristiche fanno della strategia attuale dell'UE una potente fonte di *soft power*. In generale, si può affermare che mentre la dinamica del potere americano porta la superpotenza ad essere sempre più temuta (a causa del suo potere militare) che amata (dato che il modello degli Stati Uniti ed il loro ruolo di fornitori di beni pubblici vanno declinando), quella del potere dell'UE la porta ad essere sempre più amata (dato che il *soft power* europeo è in aumento), rispettata (ma non temuta, a causa del suo inferiore potere militare e soprattutto sulla diversa strategia circa la sua utilizzazione) e seguita⁸².

1.1.4. L'Unione Europea e i beni pubblici globali

Quanto ai beni pubblici, abbiamo fatto notare che quelli che garantivano gli Stati Uniti erano beni pubblici internazionali, cioè si trattava di beni pubblici la cui domanda proveniva dagli stati: libera circolazione delle merci, dei capitali e stabilità monetaria, sicurezza nazionale intesa come probabilità di sopravvivere all'aggressione. Si trattava di beni pubblici, in altre parole, tipici di un'epoca pre-globalizzazione.

Si è accennato al fatto che le nuove guerre, portate dalla globalizzazione e dalla fine della guerra fredda, rendono poco significativo il concetto di sicurezza dello stato e stimolano, assieme ad altri fattori, la domanda di sicurezza umana, piuttosto che di sicurezza statale. Il terrorismo transnazionale produce gli stessi effetti. Gli Stati Uniti, cioè la potenza egemonica, non sono in grado di garantire la sicurezza umana, a cominciare dalla sicurezza fisica degli

⁸² Naturalmente, non bisogna sopravvalutare eccessivamente questi aspetti. L'Unione Europea fa pur sempre parte del più ampio contesto dell'Occidente, e dunque oggetto del risentimento di molti paesi in via di sviluppo. Il fatto che l'UE ad esempio mantenga i dazi alle importazioni di prodotti agricoli, non giova al *soft power europeo*. Tuttavia, l'UE si sta distinguendo dagli USA e sta dimostrando che l'Occidente, omogeneo sotto alcuni punti di vista, non lo è più quanto a visione del mondo futuro e dell'ordine mondiale.

esseri umani, perché rispondono a nuove sfide con vecchi strumenti e vecchie logiche. Essi sono attrezzati a “fare la guerra” secondo i canoni classici, seppur aggiornati alle nuove tecnologie. Rispondono al terrorismo, cioè un fenomeno transnazionale, attaccando stati territoriali; intervengono nei contesti delle nuove guerre con i bombardamenti, uccidendo i civili piuttosto che proteggerli. Abbiamo visto inoltre che gli USA, oltre a non essere in grado, intervengono dove e quando vogliono, non interessandosi di molte zone di crisi sparse per il mondo. Essi non sembrano capaci né intenzionati a garantire questi beni pubblici necessitati dall'avvento della globalizzazione. Ciò porta ad un declino di consensi per gli Stati Uniti.

L'Unione Europea coglie invece la sfida dei nuovi principi della sicurezza umana e multidimensionale. Per il momento, li coglie soprattutto in teoria, anche se si sta attrezzando per tradurli in pratica. Innanzitutto, essa affronta la politica internazionale nella sua complessità, tipica dell'interdipendenza, a cominciare dal terrorismo⁸³. L'UE ha colto che la sua sicurezza è legata a quella del resto del mondo e che essa è multidimensionale: nel dicembre 2003 i capi di stato e di governo approvarono la Strategia Europea per la Sicurezza, che individuava le principali fonti di insicurezza per l'UE: vi si affermava, ad esempio, che il terrorismo nasce da cause complesse - pressione della modernizzazione, crisi sociali, culturali e politiche, alienazione dei giovani; che nessuna delle nuove minacce alla sicurezza è puramente militare né può essere affrontata esclusivamente con mezzi militari; che fra le nuove minacce che incombono su di noi vi sono povertà, malattie, fallimenti dell'economia e di apparati di governo, indipendentemente dalla distanza geografica che ci separa da essi. Per rispondere a tali minacce, il Consiglio Europeo di Helsinki ha dotato nel 1999 l'UE di nuovi strumenti di intervento, quali i cosiddetti *Civilian Crisis Response Teams*, cioè squadre "multifunzione" di esperti civili in vari settori dispiegabili entro 30 giorni dalla decisione di intervenire e a composizione variabile a seconda del tipo di scenario di crisi da affrontare, composti da esperti di polizia, stato di diritto, diritti umani, esperti del settore protezione civile e amministrazione civile. Attualmente, le missioni ufficiali di gestione delle crisi dell'UE sono quattro: due missioni di polizia, una in Bosnia-Herzegovina ed una in Macedonia; una di rafforzamento dello stato di diritto in Georgia e la missione di monitoraggio nei Balcani occidentali.

L'UE si è specializzata nella prevenzione e gestione delle crisi, nella ricostruzione post-

⁸³ La Risoluzione del Consiglio Europeo del 14 settembre 2001 colloca la lotta al terrorismo nel quadro di un'azione internazionale complessa volta al tempo stesso ad affrontare le cause del mancato isolamento dei gruppi terroristici e ad accrescere la giustizia internazionale attraverso la cooperazione nord-sud, e il dialogo col mondo arabo e musulmano.

conflitto, utilizzando personale militare e civile e ponendo al centro la persona, piuttosto che lo stato. Gli Stati Uniti, al contrario, mancano di queste capacità.

La lacuna dell'UE rispetto agli USA sta nelle capacità militari, anch'esse necessarie per la sicurezza umana. Come chiarisce Mary Kaldor, tuttavia, tali capacità militari vanno utilizzate al solo fine di proteggere i civili, porre termine al conflitto e arrestare i criminali di guerra, e le operazioni dovrebbero avere più le caratteristiche di operazioni di polizia che non quelle di operazioni di guerra, al fine di garantire l'applicazione del diritto cosmopolitico, costituito dal diritto umanitario internazionale e delle norme sui diritti umani⁸⁴. Le capacità di intervento dell'Unione Europea stanno aumentando, seppur lentamente, anche a seguito dei suoi fallimenti balcanici negli anni '90. Il paradigma di riferimento è quello della sicurezza umana, che lega Nazioni Unite e organizzazioni regionali e le finalizza alla garanzia dei diritti umani e alla diffusione della democrazia e dello stato di diritto. La maturazione di capacità militari adeguate da parte dell'UE non è e non va avvertita come necessaria per contrapporre sul piano militare Unione Europea e Stati Uniti, né in generale per il perseguimento della politica di potenza; piuttosto, data la divergenza tra UE e USA circa il paradigma di sicurezza, essa dovrebbe servire a prevenire l'intervento degli Stati Uniti in zone di crisi dove potrebbe benissimo intervenire l'UE, utilizzando il paradigma della sicurezza umana piuttosto che quello della guerra interstatale e dei bombardamenti massicci. Va infatti ricordato che nel contesto delle nuove guerre balcaniche scoppiate negli anni '90, gli USA sono intervenuti solo a causa dell'incapacità dell'Unione.

Quanto al pilastro della libertà dal bisogno della sicurezza umana, cioè allo sviluppo e alla giustizia economica e sociale, l'UE dà buoni segnali, anche se in parte contraddittori. I diritti economici e sociali sono sempre compresi nei negoziati imbastiti dall'Unione, e aiuti economici sono forniti da molteplici suoi programmi. Ciò vale soprattutto per gli accordi di partenariato. Accordi di cooperazione, ad esempio, come quelli con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) prevedono importanti concessioni commerciali, che hanno costituito anche occasione di conflitto tra UE e Stati Uniti in seno all'OMC⁸⁵. V'è da aggiungere che l'adesione

⁸⁴ KALDOR M., *Le nuove guerre*, Carocci, Roma 1999, pp. 140 e ss.; si veda anche il rapporto "A Human Security Doctrine for Europe", dello Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcellona 2004, che prescrive la creazione dello *Human Security Response Force*, composto da 15 mila uomini, tra civili e militari, in grado di eseguire queste operazioni. Papisca riferisce gli stessi concetti utilizzando l'espressione "diritto panumano", PAPISCA A., *Democrazia Internazionale, via di pace*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 139 e ss. Va ricordato che esiste un diritto penale internazionale che si applica direttamente agli individui, ed esiste una corte chiamata a giudicare sulle sue violazioni. Necessario complemento appare un corpo di polizia internazionale in grado di garantire l'*enforcement* di tali norme, arrestando gli individui responsabili della loro violazione.

⁸⁵ Famosa la "contesa delle banane": l'UE aveva riservato una quota del mercato interno alle banane importate dai paesi ACP, dove spesso costituiscono uno dei pochi beni agricoli prodotti, e dove vengono coltivate in zone poco produttive e disagiate dove i costi di produzione sono necessariamente elevati. Gli USA, spinti da potenti imprese del settore, hanno portato il caso di fronte all'organo per la risoluzione delle controversie dell'OMC con

all'UE migliora sensibilmente le condizioni economiche degli stati interessati, grazie all'integrazione economica ma anche ai programmi di coesione economica e sociale attivi via via istituiti dall'Unione. L'allargamento è perciò un grande contributo al miglioramento delle condizioni di vita di milioni di persone. Si deve ammettere, tuttavia, che l'immagine dell'UE da questo punto di vista non è pienamente positiva. La politica agricola comune, ad esempio, danneggia l'economia dei paesi in via di sviluppo perché impedisce la libera importazione dei loro prodotti agricoli, oltre al fatto che porta alla distruzione di enormi quantità di prodotti europei (che potrebbero invece andare a beneficio dei paesi più poveri) per mantenere i prezzi interni artificialmente alti e remunerare così i produttori. La chiusura, in generale, dei paesi sviluppati alle importazioni dei paesi in via di sviluppo è stata oggetto di scontri in seno all'OMC.

La globalizzazione e la società globale del rischio, come già accennato, hanno stimolato l'articolazione della domanda di nuovi beni pubblici, come il governo dei flussi migratori, della gestione di problemi sanitari globali come l'HIV o altre epidemie, della tutela dei lavoratori nel contesto della globalizzazione, come la tutela globale dell'ambiente, e così via. Gli Stati Uniti non solo non forniscono questi beni per mezzo di adeguate istituzioni multilaterali, ma spesso le ostacolano. L'UE al contrario sostiene apertamente il sistema multilaterale e strumenti innovativi, seppur insufficienti. Il protocollo di Kyoto, che istituisce un regime internazionale per la limitazione delle emissioni che producono il riscaldamento del globo, è stato fortemente voluto dall'UE, mentre è stato abbandonato dagli Stati Uniti, che con il presidente Bush hanno dichiarato di non voler in alcun modo compromettere il tenore di vita del popolo americano. Va detto che queste sfide non possono essere affrontate e questi beni pubblici non possono essere garantiti con regimi e neppure con organizzazioni intergovernative. Proprio il protocollo di Kyoto dimostra che il coordinamento tra governi produce risposte insufficienti (la comunità scientifica conosce molto bene l'inadeguatezza del protocollo) e molto lente (esso ha conosciuto una gestazione decennale). Anche l'UE fatica ad adeguarsi alla necessità di un governo mondiale che si occupi in modo risolutivo di questi temi, nonostante sporadici auspici circa la costituzione di un Consiglio di Sicurezza economico e sociale in seno alle Nazioni Unite. Comunque, il fatto che essa appoggi il multilateralismo quale metodo necessario per gestire i problemi globali (e colga dunque la necessità di una *global governance*), e che sostenga la diffusione e l'approfondimento dell'integrazione regionale nel mondo affinché anche altrove si sviluppi l'opportunità di contribuire a livello regionale alla fornitura dei beni

l'accusa di penalizzare i prodotti statunitensi e di danneggiare la libera concorrenza. L'UE ha poi perso la causa. WALLACH L. – SFORZA M., *WTO*, Feltrinelli, Milano 2000, pp. 139-144.

pubblici che gli stati sovrani non sono in grado di garantire, aumenta il *soft power* europeo a discapito di quello statunitense.

1.1.5. L'attrattività del modello europeo

Come fa notare Rifkin, “l'Europa è diventata la nuova «città sulla collina»: il mondo sta guardando a questo grande nuovo esperimento di governo transnazionale, sperando che offra quell'indicazione così necessaria riguardo alla direzione che l'umanità globalizzata deve prendere”⁸⁶. Il modello statunitense, che fino a pochi anni fa sembrava il punto di riferimento per la politica, l'economia e la società occidentali ora sta declinando. Il modello europeo, fatto di inclusività, pluralismo, qualità della vita, sostenibilità, diritti umani, diritti di terza generazione come il diritto all'ambiente, allo sviluppo e alla pace, è sempre più affascinante. Il paragone impostato da Albert, secondo il quale il modello economico e sociale americano apparirebbe come la cicala e sarebbe perciò più attrattivo, mentre quello che chiamava “renano” darebbe l'immagine più noiosa e meno appetibile della formica, se da un lato contribuisce a spiegare il successo del modello americano, mette anche in luce anche i motivi del suo superamento. L'orizzonte temporale della cicala è il presente, quello della formica il futuro (è forse un caso che in Europa si parli di sviluppo sostenibile di gran lunga di più che negli Stati Uniti?); i processi legati alla globalizzazione che stanno investendo tutte le società, diffondendo nuovi tipi di guerra ed il terrorismo, rafforzando e diffondendo l'ingiustizia economica e sociale, pongono l'esigenza di guardare al futuro con occhi e strategie diversi rispetto al passato.

Il modello europeo è innanzitutto un modello di costruzione della pace e delle sue condizioni. L'integrazione europea, come si sa, è stata sin dall'inizio un progetto politico finalizzato alla federazione e, per questa via, alla pace in Europa e nel mondo⁸⁷. Nonostante la Costituzione europea non ancora entrata in vigore non preveda il ripudio della guerra quale mezzo di soluzione delle controversie internazionali, come molti avevano proposto (a cominciare dai movimenti di società civile), la storia dell'UE dimostra che il suo valore fondante è la pace. Il preambolo della Costituzione, inoltre, indica i valori dell'UE: “L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione”.

⁸⁶ RIFKIN J., *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano 2004, p. 364.

⁸⁷ La Dichiarazione Schuman (1950), documento programmatico che diede vita alla CECA lo affermava chiaramente: “la messa in comune delle produzioni del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la creazione di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della federazione europea”.

La politica estera dell'UE è stata anche definita politica estera strutturale⁸⁸, in quanto finalizzata a modificare in senso post-westfaliano la struttura anarchica del sistema internazionale, favorendo il multilateralismo globale e l'integrazione regionale altrove nel mondo. Questo sistema diffonde i valori alla base dell'UE nel più ampio contesto globale e crea le condizioni per un ordine mondiale giusto e pacifico.

Il modello europeo è anche un modello economico-sociale, che nel contesto della globalizzazione economica l'UE sta cercando faticosamente di difendersi. Esso ha avuto origine nel compromesso keynesiano, basato sulla triade di successo: crescita economica sostenuta, piena occupazione e riforme volte a rafforzare lo stato sociale. Il consenso keynesiano durò dagli anni '40 agli anni '70. Esso era in grado di garantire libero mercato, crescita economica e giustizia economica e sociale. Le basi filosofiche di questo modello si sono affermate in Europa grazie alla forza storica dei sindacati e delle associazioni di massa, al pensiero sociale cristiano e alla tradizione di pensiero social-liberale⁸⁹. La rivoluzione conservatrice e la *new economy* hanno posto fine al consenso keynesiano e hanno messo in questione l'idea che le politiche economiche e quelle sociali fossero interdipendenti e complementari. L'idea che le norme sociali e la regolazione da parte dello stato fossero svantaggiose per la crescita economica si è diffusa in Europa e nel resto del mondo. Del resto, la globalizzazione economica che ha portato alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali non poteva che porre in crisi un sistema di regolazione che era legato allo stato-nazione. L'Unione Europea costituisce una risposta per una nuova regolazione sociale dell'economia su basi sopranazionali, anche se la scala globale dell'interdipendenza prodotta dalla rivoluzione scientifica richiederebbe già regolazioni globali. L'UE possiede, giuridicamente, le basi per un'attività del genere, basti pensare alla Carta sociale del 1989, poi in gran parte recepita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ed il Protocollo sociale, adottato a margine del Trattato di Maastricht nel 1992, che istituzionalizzava il dialogo sociale tra le grandi organizzazioni imprenditoriali e sindacali e la Commissione. L'UE si è posta timidamente la sfida di garantire apertura al mercato globale e regolazione sociale a livello europeo, conciliando libero mercato e giustizia e solidarietà⁹⁰. L'UE rappresenta dunque il tentativo di risposta politica alle sfide poste dalla globalizzazione. Il modello economico e sociale europeo, a fronte di un modello statunitense che il *Washington Consensus* sta

⁸⁸ TELO' M., *L'Europa potenza civile*, pp. 194 e ss.

⁸⁹ Ibidem, pp. 126-132.

⁹⁰ La strategia di Lisbona, lanciata nel 2000 per questi obiettivi, insieme al *metodo aperto di coordinamento*, concepito per conciliare nella sua implementazione la dimensione europea con le specificità nazionali, si sono rivelati, fino ad ora, insufficienti ed inadeguati.

forzatamente diffondendo nel mondo, appare come una stella polare sempre più attrattiva. E non solo le condizioni economiche e sociali che esso assicura in Europa, ma anche l'esperimento politico che tenta di preservarle (l'integrazione regionale). Sia il modello economico e sociale europeo (fatto di interdipendenza ed indivisibilità tra diritti civili e politici e diritti economici e sociali, e tra libero mercato e giustizia e solidarietà) che lo strumento politico in grado di garantirlo (l'integrazione sopranazionale) sono diffusi attivamente e consensualmente nel mondo dall'Unione Europea.

1.2. Oltre l'egemonia

Le considerazioni fin qui condotte, mostrano come le fonti di potere dell'Unione Europea siano diverse e siano tutte, in prospettiva, favorevoli all'Europa. Quelle degli Stati Uniti, al contrario, conducono al declino della loro egemonia. Le caratteristiche del potere europeo, tuttavia, e la coerenza tra la qualità dei valori dell'UE e la qualità della sua politica estera, ci portano a concludere che il mondo non è in cerca di una nuova egemonia. Al contrario, grazie all'UE, esso si sta evolvendo strutturalmente in direzione post-egemonica. Telò utilizza l'espressione "post-egemonico" per indicare il fatto che, nonostante la fine della guerra fredda abbia eletto gli Stati Uniti quali unica superpotenza, non ci troviamo più, a partire dal 1971, in un sistema egemonico⁹¹. Io la utilizzerei invece per sostenere che siamo entrati in un'era che non porterà ad un'altra egemonia.

L'UE è l'unico attore che, al momento, insidia gli Stati Uniti nella distribuzione del potere. Ciò tuttavia non avviene tanto grazie al suo potere militare, ma grazie al suo potere economico e, ciò che più ci interessa, grazie al suo *soft power*, l'importanza del quale è aumentata considerevolmente nel contesto della globalizzazione. Il seguito del modello europeo sta aumentando, così come la propensione e l'esempio dell'UE nel tentativo di fornire i nuovi beni pubblici globali, la cui domanda è esplosa a causa della fine della guerra fredda e della globalizzazione. L'UE è in grado, grazie al suo esempio, grazie alla forza dei suoi valori, grazie alla promessa di ingresso tra i suoi membri, grazie ad un nuovo tipo di multilateralismo regionale e interregionale, e grazie all'appoggio alle istituzioni multilaterali esistenti (che essa non contesta mai, neppure quelle più contestate come le istituzioni di Bretton Woods), di indurre mutamenti nelle politiche estere degli altri paesi e anche al loro interno. La definizione del *soft power* di Nye, secondo cui esso è la capacità di attrarre, piuttosto che di costringere, la capacità di indurre gli altri a volere ciò che tu vuoi, di definire le priorità plasmando le

⁹¹ Ibidem, pp. 30 e ss.

preferenze altrui⁹², si applica perfettamente all'UE. Tuttavia, proprio perché l'Unione è un esperimento di costruzione della pace, giustizia economica e sociale, democrazia su basi sopranazionali, il suo *soft power* non è finalizzato a rinforzare di consenso la coercizione. Né utilizza il suo (esiguo) potere militare per corazzare la persuasione. La funzione storica dell'UE è di rompere con la logica dell'anarchia internazionale e dei dilemmi di sicurezza. Ciò è avvenuto tra i suoi paesi membri e ora essa si sta applicando perché l'esperienza si replichi altrove e perché altrove si creino le condizioni per la pace, la giustizia sociale e la democrazia. Ecco perché l'UE sta gettando le basi per un multipolarismo di tipo nuovo, non fonte di instabilità e di guerra, ma di pace e sviluppo. L'egemonia, abbiamo fatto notare, è incompatibile con la globalizzazione e l'UE dimostra che replicare (pur con le specificità del caso) la sua esperienza storica è la via per creare, inizialmente a livello regionale, le risposte alla domanda di beni pubblici globali provocata dalla globalizzazione, dalla sicurezza fisica degli individui, ai loro diritti economici e sociali, al governo dei nuovi fenomeni transnazionali. Nessuna egemonia potrà mai garantire il bene pubblico globale in luogo della democrazia internazionale. L'Unione Europea ha scelto quest'ultima, non l'egemonia.

2. LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI

L'espressione "integrazione regionale" può coincidere almeno con due significati diversi: se la intendiamo come "regionalizzazione", ci riferiamo ad un processo di carattere essenzialmente sociale, e che si manifesta dunque nell'economia, nella finanza, nella cultura, nei trasporti, nelle comunicazioni, e così via. Si tratterebbe dunque di una integrazione che interessa la società e che interessa una regione. A ciò si riferivano i primi studiosi di regionalismo con l'espressione integrazione informale o gli studiosi di oggi con l'espressione "soft regionalism". Si potrebbe anche parlare di "growing regional interconnectedness", di crescenti interconnessioni regionali, così come Held e colleghi si riferiscono alla globalizzazione come "growing global interconnectedness"⁹³, con la differenza che qui ci riferiamo ad una regione in particolare, cioè ad un'area delimitata da elementi geografici, catene montuose, laghi, mari, oceani, e così via. Per parlare di regionalizzazione, dobbiamo

⁹² NYE J., *Il Paradosso del potere americano*, Einaudi, Torino 2002, p. 13.

⁹³ MCGREW A., *Globalization and territorial democracy: an introduction*, in MCGREW A. (ed.), *The transformation of democracy?*, Polity Press, Cambridge 1997, p. 7; in questo senso anche HELD D., - MCGREW A. - GOLDBLATT D. - PERRATON J., *Global transformations*, Polity Press, Cambridge 1999.

riferirci al fatto che questi legami ed interdipendenze a livello sociale sono maggiori all'interno di quell'area piuttosto che tra quell'area ed il resto del mondo, o quell'area ed altre regioni.

In alternativa, con integrazione regionale possiamo riferirci ad un fenomeno politico, che indica le risposte che gli attori politici delle relazioni internazionali, in particolare gli stati, offrono per gestire la regionalizzazione o la globalizzazione, per incanalarle, limitarle, sfruttarne le potenzialità o limitarne i rischi. In questo senso, potremmo riferirci al termine "regionalismo", analogamente a quanto facciamo con il "globalismo" nel contesto della globalizzazione⁹⁴. Si tratta di risposte politiche caratterizzate dalla volontarietà: certo gli stati possono essere spinti dalle circostanze più o meno cogenti, ma si tratta di decisioni da essi adottate volontariamente. Questa specificazione ci serve a distinguere le esperienze dell'integrazione europea, ad esempio, da quella autoritaria di Hitler, che pure puntava a riunire con la forza l'Europa sotto le spinte dell'interdipendenza che nasceva a livello di società. Esistono diversi gradi di integrazione regionale, dalla semplice zona di libero scambio alla coesione completa, economica e politica: in entrambi i casi si tratta di risposte politiche, seppur di qualità diversa. La maggior parte degli studiosi del fenomeno, utilizzano l'espressione *regionalismo*, che però ha il difetto di trattare alla stessa stregua fenomeni di mera cooperazione e altri caratterizzati da una vera integrazione.

Il fenomeno del regionalismo, in effetti, è molto vasto e variegato. Alcune esperienze presentano un'integrazione economica accentuata, altre anche una blanda integrazione politica, alcune presentano aspetti di sopranazionalità politica senza tuttavia presentare elementi di integrazione economica; altre ancora rappresentano esperienze di cooperazione in materia di sicurezza, senza occuparsi di economia. Alla base del regionalismo si pone però un denominatore comune: la creazione di istituzioni internazionali, più o meno leggere, più o meno evolute, ma istituzioni. Dal punto di vista della nostra ricerca, saranno maggiormente utili, e dunque prese in considerazione, le organizzazioni internazionali (e non, ad esempio, i regimi regionali, che pure esistono), perché suscettibili di acquisire un'identità ed un peso politico nel contesto del sistema globale. Un'organizzazione è dotata di organi stabili, che normalmente nel lungo periodo favoriscono una relativa autonomia dell'organizzazione rispetto agli stati membri e ne limitano in qualche modo la sovranità, il che non è vero per i regimi internazionali.

Data la commistione operata dalla dottrina tra i diversi tipi di organizzazioni regionali, sarebbe utile considerare il fenomeno organizzazione regionale come un processo, di cui i vari

⁹⁴ Utilizza questa espressione in questo modo, ad esempio, Zolo: cfr. ZOLO D., *I signori della pace*, Carocci, Roma 1998. Altri autori, però, vi ricorrono per indicare concetti diversi. Beck ad esempio allude al "dominio del mercato che si impone su tutto e che tutto cambia": BECK U., *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Roma 1999, p. 141.

casi costituiscono testimonianze, con maggiori o minori probabilità di evolvere verso la sopranazionalità. Organizzazione regionale e regionalismo saranno utilizzati come sinonimi.

2.1. Il fenomeno dell'organizzazione regionale

L'organizzazione regionale è un fenomeno della seconda metà del XX secolo: esperienze risalenti ad epoche precedenti sono piuttosto rare, se si eccettua l'Organizzazione degli Stati Americani. Se infatti le organizzazioni del XIX secolo potevano dirsi eurocentriche, piuttosto che regionali (dato che l'idea di Europa come regione nel contesto del sistema mondiale degli stati appartiene al XX secolo), nel periodo tra inizio del '900 e la seconda guerra mondiale il regionalismo veniva percepito come incompatibile con i principi della sicurezza collettiva e l'idea di governo internazionale.

Fu la Carta delle Nazioni Unite che per prima si riferì ai gruppi regionali, e conferì ad essi un ruolo quali agenzie chiamate a reagire in via primaria a dispute che interessavano i loro membri. Anche il GATT fece riferimento ad accordi economici regionali, tra le eccezioni tollerate al regime di liberalizzazione multilaterale da esso stesso favorito.

Possiamo identificare due ondate di regionalismo a partire dalla seconda guerra mondiale⁹⁵. La prima nacque successivamente all'inizio dell'esperienza europea di integrazione regionale, a partire dalla CECA (1951) e soprattutto dalla CEE (1957). L'ondata proseguì negli anni '60 in Europa come in altri continenti: basti citare l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA, 1960) in Europa, il Mercato Comune dell'America Centrale (CACM, 1960), l'Associazione di Libero Scambio dell'America Latina (LAFTA, 1960) e il Patto Andino (1969) in America Latina, l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN, 1967) in Asia e l'Unione Doganale dell'Africa meridionale (SACU, 1969) nel continente africano. Si trattava di iniziative sviluppatesi nel quadro dell'egemonia statunitense e che presentavano un contenuto generalmente economicistico. Sorsero anche alcune organizzazioni che si proponevano di garantire la sicurezza politico-militare dei propri membri, che avevano più il carattere di alleanze che non di organizzazioni a fini di sicurezza collettiva, rispondevano rigidamente alle logiche della guerra fredda ed erano dunque funzionali agli interessi di una superpotenza: la NATO, il Patto di Varsavia, il Patto di Rio, la SEATO (South East Asian Treaty

⁹⁵ FAWCETT L., *Regionalism in historical perspective*, in FAWCETT L. – HURRELL A. (eds.), *Regionalism in world politics*, Oxford University Press, Oxford 1995, pp. 9-36; FAWCETT L., *Regionalism from an historical perspective*, in FARRELL M. – HETTNE B. – VAN LANGENHOVE L. (eds.), *Global politics of regionalism*, Pluto Press, London 2005, pp. 21-37

Organization). Queste ultime organizzazioni, NATO a parte, non ebbero duraturo successo. In gran parte, la prima ondata fu generata dall'esempio europeo, a sua volta reso possibile da particolari ragioni storiche, come la spinta esterna dell'egemonia americana, la minaccia ravvicinata dell'Unione Sovietica e la crescita dell'interdipendenza globale. Fino ai primi anni '70, atlantismo ed europeismo risultano complementari, perché l'egemone benevolo garantiva per entrambi.

Successivamente, dal 1971, con la decisione unilaterale degli USA di abbandonare la convertibilità del dollaro in oro, alla base della stabilità monetaria garantita per 25 anni, la Comunità Europea imboccò una strada più autonoma rispetto agli Stati Uniti, dando il via ad una seconda ondata di regionalismo (chiamato "neoregionalismo") con caratteristiche nuove, che lo distinguevano dalla prima ondata. Anche in questo caso, la spinta fu generata dall'esperienza europea. Gli anni '70 furono un periodo di crisi economica (crisi del '73 e del '79) e di instabilità, e gli anni '80 portarono la rivoluzione conservatrice, nata proprio in reazione alle crisi economiche recenti, le cui responsabilità vennero addebitate negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna al compromesso keynesiano. Lo scontro tra la nuova filosofia economica ed il modello economico-sociale europeo, unitamente all'egoismo della potenza egemone che si disinteressò degli alleati abbandonando il regime di Bretton Woods, portarono la Comunità Europea a sviluppare e perseguire priorità proprie, in parte divergenti da quelle statunitensi. Con il piano Werner (1970) si avviò infatti il dibattito sull'unione monetaria, che poi portò al Sistema Monetario Europeo nel 1978. Sul piano politico, i paesi della Comunità istituirono insieme ai paesi dell'Europa dell'est la Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (1975, poi OSCE) che offrì alla società civile la sponda istituzionale per la distensione "dal basso" in Europa⁹⁶, e avviarono la Cooperazione Politica Europea (1973), per aggiungere alla Comunità una dimensione politica. Con l'Atto Unico Europeo (1986) poi, la CE lanciò il Programma per il grande mercato interno entro il 1992, rilanciando il processo di integrazione che aveva subito un forte rallentamento e gettando le basi per lo sviluppo di una grande potenza economica. L'organizzazione regionale subì in tutto il mondo una spinta imponente, sia per imitazione, sia per timore per quella che veniva avvertita come una "fortezza Europa". Nacquero nuove organizzazioni e altre si risvegliarono. Così, gli Stati Uniti per la prima volta si coinvolsero in una esperienza di cooperazione regionale dando vita al NAFTA (North American Free Trade Agreement, 1994), zona di libero scambio con Canada e Messico; il MERCOSUR fu concepito nel 1985 e nacque nel 1991⁹⁷, la SAARC (South Asian Association

⁹⁶ KALDOR M., *L'altra potenza*, Università Bocconi Editore, Milano 2004, pp. 56 e ss.

⁹⁷ Esso comprende Brasile, Argentina, Paraguay ed Uruguay.

for Regional Cooperation) nacque nel 1985⁹⁸, la SADC (Southern Africa Development Community) nacque nel 1992 dalla preesistente SADCC (Conferenza di Coordinamento dello Sviluppo dell’Africa Meridionale, 1980)⁹⁹, l’ECOWAS (Economic Community of Western African States)¹⁰⁰ assistette ad una politicizzazione dagli anni ’80 che sboccò nella Dichiarazione dei principi politici del 1991, il Gruppo Andino si trasformò in Comunità Andina¹⁰¹, concetto che indicava la volontà dei Paesi membri di approfondire i legami attorno a valori comuni e di perseguire obiettivi più ambiziosi in Sud America e nel mondo.

Questa nuova ondata di regionalismo presenta alcune caratteristiche nuove. La prima è che le nuove (o rinate) organizzazioni regionali sono più autonome rispetto agli Stati Uniti e al multilateralismo di matrice statunitense, tanto che uno dei fattori che ha contribuito alla nascita di queste organizzazioni è stata la volontà di ripararsi dalla globalizzazione e dal modello di sviluppo imposto dal *Washington Consensus*. La seconda novità discende dal fatto che la loro diffusione ed il loro sviluppo è attivamente sospinto dall’Unione Europea, che ne influenza anche le caratteristiche. La terza consiste nell’aumento di difficoltà nel suddividere queste organizzazioni in economiche e politiche. Ciò dipende in parte dalla sfumatura, provocata dalla globalizzazione, tra *high* e *low politics*, ed in parte proprio dall’influenza dell’UE, che tende a favorire la politicizzazione dell’integrazione regionale. In generale, organizzazioni ad interesse maggiormente economico tendono a sviluppare una dimensione politica (come il MERCOSUR); altre organizzazioni, come l’Unione Africana, tendono a maturare anche una dimensione economicistica che in origine non possedevano.

2.2. La spiegazione teorica del regionalismo

Come può essere spiegato il fenomeno dell’organizzazione regionale dal punto di vista teorico? Va subito notato come le esperienze di cooperazione o integrazione regionale siano disparate e con caratteristiche assai diverse, e come non esista una teoria che si dia come obiettivo quello di studiare il regionalismo come fenomeno diffuso nel mondo e nello stesso tempo specifico. Esistono teorie che sono nate per spiegare una singola esperienza come quella europea oppure teorie che inseriscono il regionalismo in indagini che interessano il sistema internazionale nel suo complesso. In genere, esistono pochi strumenti concettuali creati specificamente per spiegare il regionalismo. Inoltre, va aggiunto che la maggior parte

⁹⁸ India, Pakistan, Bangladesh, Maldive, Sri Lanka, Bhutan e Nepal.

⁹⁹ Tredici stati dell’Africa meridionale, tra cui Sudafrica, Mozambico e Congo.

¹⁰⁰ Sedici stati tra cui la Nigeria.

¹⁰¹ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela.

dell'interesse degli studiosi ha sempre riguardato l'integrazione economica regionale, studiata di norma in relazione alla globalizzazione economica.

Alla luce degli strumenti politologici di cui disponiamo, mi propongo qui di seguito di valutare quali siano i fondamenti teorici del regionalismo, anticipando che la mia analisi ancora non perverrà ad una conclusione soddisfacente.

Le analisi teoriche delle integrazioni regionali cominciano convenzionalmente con quelle teorie che furono sviluppate esplicitamente per spiegare la creazione e la prima evoluzione della Comunità Europea. Questa letteratura fu dominata da teorici liberali che si focalizzarono sul carattere mutevole delle relazioni intra-regionali, sulle condizioni che avrebbero probabilmente facilitato l'integrazione economica regionale, e sulla relazione tra l'approfondirsi dell'integrazione economica e le prospettive per la pace e la comunità politica. Per evitare i limiti dell'eurocentrismo, eviterò tuttavia di partire dall'Europa; invece, considererò alcune teorie suddividendole a seconda del loro livello d'analisi: prima le teorie di livello sistemico, poi quelle che si concentrano sull'impatto dell'interdipendenza regionale ed ancora successivamente quelle che enfatizzano il ruolo dei fattori domestici. Prenderò poi in considerazione una teoria che analizza specificamente il regionalismo, tentando di superare questa distinzione tra livelli di analisi diversi. Infine, mi occuperò di un'ultima teoria, di tipo evolucionista, che si caratterizza per il suo estremo livello di astrazione e che spiega il regionalismo collocandolo nella storia e nell'evoluzione dell'organizzazione politica della società.

2.2.1. Il livello sistemico

Queste teorie puntano ad enfatizzare la rilevanza di fattori e di pressioni sistemiche su una determinata regione e sottolineano la centralità delle strutture economiche e politiche più ampie nelle quali essa è inserita.

La prima teoria da considerare è il *neo-realismo*. Si tratta di un filone politologici che viene definito anche realismo strutturale, perché non spiega la guerra ed il comportamento degli stati sulla base della natura dell'uomo, come faceva il realismo, ma sulla base della struttura del sistema internazionale, che il neo-realismo definisce anarchica¹⁰². Essa costringe gli stati al continuo perseguimento del potere, e la pace diviene possibile solamente grazie all'equilibrio di potenza e alla logica delle alleanze. Gli attori rilevanti del sistema sono per i neo-realisti solo gli stati, e le organizzazioni regionali, che siano di mero carattere economico o anche di tipo politico, hanno molto in comune con la formazione delle alleanze. Questa scuola

¹⁰² La nascita del realismo avviene negli anni '80 con WALTZ K., *Teoria della politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1987.

le prende in considerazione dall'esterno, collocandole nel più ampio sistema internazionale, e le ritiene mezzi che gli stati utilizzano per il perseguimento del potere in un ambiente che è ostile. L'integrazione regionale avviene, perciò, in corrispondenza di una minaccia e/o di una pressione esterna. Così, l'integrazione europea ha preso avvio grazie a particolari condizioni geopolitiche che ne hanno sospinto la dinamica: la minaccia vicina dell'Unione Sovietica, il salto nella scala di potenza, per cui gli stati europei non avrebbero più potuto competere con le superpotenze; la spinta potente degli Stati Uniti. Per i realisti, l'egemonia USA è particolarmente importante ed enfatizzano il suo ruolo nell'integrazione regionale, soprattutto nel contesto della guerra fredda: il caso europeo è esemplare, ma può essere citato anche quello dell'ASEAN, creata con l'appoggio statunitense per garantire gli stati membri da interventi esterni, soprattutto da parte dell'URSS.

Per i neo-realisti è rilevante anche il legame esistente tra ricchezza economica e potere politico, e le pressioni della politica di potenza sulle dinamiche della competizione economica. In questi termini, il regionalismo economico non deriva dalla ricerca del benessere economico, ma dal suo carattere strumentale rispetto alla politica di potenza. Ad esempio, esso può costituire ad esempio un mezzo per garantirsi un adeguato potere contrattuale nel contesto dell'ordine economico internazionale: da questa prospettiva, è giustificabile la scelta del regionalismo da parte degli Stati Uniti negli anni '80 e '90 (timore dell'ascesa europea), così come la loro iniziativa dell'APEC (Asia-Pacific Economic Co-operation); è inoltre comprensibile la nascita di organizzazioni sub-regionali africane, strumento che molti paesi hanno utilizzato per non essere marginalizzati dalla globalizzazione e per non subire l'ordine economico neo-liberista, tenuto conto del fatto che il gruppo dei 77 si è andato sgretolando fin dagli anni '70; si comprende l'iniziativa del MERCOSUR, nato nel 1991 in reazione alla forza economica dell'UE, così come il suo tentativo attuale di creare una zona di libero scambio dell'America latina insieme alla Comunità Andina; si può in parte spiegare così anche il tentativo di UE e USA attrarre dalla propria parte il MERCOSUR, l'una attraverso una zona di libero scambio interregionale, l'altra attraverso la Zona di Libero Scambio delle Americhe.

Il realismo spiega anche il motivo per cui gli USA hanno sempre appoggiato il regionalismo laddove portava rinforzo a loro e alla coalizione e l'hanno avversato allorquando non faceva più al caso loro: basti citare le prime integrazioni regionali degli anni '50 e '60 in America Latina ed il cambio di atteggiamento nei confronti dell'UE negli anni '90, in epoca post guerra fredda.

Viceversa, il neo-realismo ha poco da dire sulle caratteristiche della cooperazione

regionale una volta avviata e sulla sua evoluzione: perché, ad esempio, in ambito ASEAN vengono prediletti la cooperazione informale ed un basso grado di istituzionalizzazione, mentre l'UE costituisce un caso opposto? Anche i fattori domestici, ovviamente, non sono presi in considerazione: il neo-realismo non dice nulla sull'identità dei paesi coinvolti e dell'organizzazione regionale una volta costituita, né la natura degli interessi coinvolti.

Il neo-realismo assume la struttura del sistema internazionale come immutabile, variando solo la distribuzione della potenza militare o economica. In tal modo, esso trascurava completamente i modi in cui la natura della competizione economica e politica e la conseguente definizione degli interessi degli stati sia influenzata dai cambiamenti nel sistema economico globale. Eppure, è rilevante sapere come fenomeni quali l'interdipendenza e la globalizzazione influiscano sul regionalismo.

2.2.2. Il livello regionale

Alcune teorie studiano il legame non più tra sistema internazionale e regionalismo, ma tra interdipendenza regionale e regionalismo. Esse considerano l'organizzazione regionale quale risposta funzionale degli stati ai problemi creati dall'interdipendenza regionale e sottolineano il ruolo critico delle istituzioni nel rafforzare e sviluppare la coesione regionale.

La prima teoria da considerare è *il neo-funzionalismo*, che ha giocato un ruolo centrale nella spiegazione dell'integrazione europea¹⁰³. I neo-funzionalisti sostengono che un alto e crescente livello di interdipendenza mette in moto un processo di cooperazione in grado di evolversi fino a portare, eventualmente, ad un'integrazione di tipo politico. Al centro di questo processo si pongono le istituzioni sopranazionali: esse sono in grado di risolvere problemi comuni, dapprima di tipo tecnico ed economico, non controverso; poi, attraverso il meccanismo dello *spill-over* (o debordamento), esse arrivano ad acquisire competenze in settori più sensibili, fino ad entrare nel regno della *high-politics*. Il meccanismo dello *spill-over* lavora in modo quasi automatico, approfondisce l'integrazione lavorando attorno a gruppi di interesse, pubblica opinione, socializzazione d'élite. Ogni piccolo passo nell'integrazione crea nuovi problemi che possono solo essere risolti solo con una nuova integrazione, forzando così i governi a proseguire, e così via. I gruppi di pressione, da parte loro, così come le istituzioni sopranazionali, spingono anch'essi per una ulteriore integrazione.

Nonostante il neo-funzionalismo sia stato molto criticato, l'idea secondo la quale i movimenti verso l'integrazione sarebbero essenzialmente risposte all'aumento di interdipendenza economica e sociale è rimasta un elemento importante nel dibattito europeo,

¹⁰³ HAAS E.B., *The uniting of Europe: political, social and economic forces*, Stevens, London 1958.

e dopo essere stato accantonato negli anni '70, ha conosciuto maggiore gloria dopo la ripresa dell'integrazione negli anni '80.

Se il suo apporto alla spiegazione del processo di integrazione europea è chiaro, lo è meno con riferimento ad altre esperienze. Per prima cosa, il neo-funzionalismo ha poco da dire sul motivo che genera le integrazioni regionali, e ne descrive meglio il funzionamento e l'evoluzione. Inoltre, le sue previsioni circa il declino dello stato in relazione alle istituzioni centrali sembra radicalmente poco consono alle caratteristiche statocentriche, o perfino informali, del regionalismo in altre parti del mondo. Il percorso che conduce dall'integrazione economica all'integrazione politica non è lineare quasi da nessuna parte, ed il passaggio ad istituzioni sopranazionali si è dimostrato tutt'altro che naturale, nonostante le sfide dell'interdipendenza si facciano sentire anche in altre regioni. Per non suggerire che un esempio, anche l'Accordo di Libero Scambio dell'America del Nord (NAFTA) ha creato delle istituzioni con una certa dose (non grande, per la verità) di sopranazionalità¹⁰⁴, ma non sembra assolutamente ci sia la volontà di procedere ad ulteriori conferimenti di sovranità. Ancora, l'Unione Africana (UA) è stata dotata delle Corti per i diritti dell'uomo e dei popoli, con una certa sopranazionalità, sul modello della Corte Europea dei diritti dell'uomo, senza che prima siano state attraversate le fasi dell'integrazione economica.

L'istinzionalismo neoliberale è l'approccio teorico che si propone di spiegare in generale la cooperazione internazionale. Essa assume gli stati quali attori principali, come il realismo, e come il realismo li ritiene egoisti e razionali. Tuttavia, a differenza di esso, sostiene che la cooperazione non solo è possibile, ma anche probabile perché è un metodo che consente all'attore di massimizzare i benefici e la soddisfazione dei suoi interessi. Crescenti livelli di interdipendenza generano domanda di cooperazione, e le istituzioni sono viste come strumenti degli stati per facilitare la cooperazione, in grado di apportare soluzioni a differenti tipi di problemi di azione collettiva. Norme, regole e istituzioni sono create perché aiutano gli stati a rapportarsi con problemi comuni e perché portano benessere. Da parte loro, le istituzioni, che includono tanto le organizzazioni internazionali quanto i regimi, influiscono sul modo di intendere i propri interessi da parte degli stati. Esse producono trasparenza, monitoraggio, informazione, la riduzione dei costi di transazione, lo sviluppo di aspettative convergenti e

¹⁰⁴ Si fa riferimento alle commissioni, istituite con accordi collaterali al NAFTA, che hanno il compito di individuare e colpire violazioni delle legislazioni nazionali rispettivamente in materia di lavoro e di ambiente: HUFBAUER G.C., - SCHOTT J., *NAFTA: an assessment*, Institute for International Economics, Washington 1993.

promuovono l'utilizzo proficuo di strategie di collegamento delle *issues*¹⁰⁵.

Applicato al regionalismo, l'istituzionalismo neoliberale metterebbe in rilievo come la regionalizzazione e l'integrazione economica regionale creino problemi materiali che necessitano di essere risolti, e come istituzioni regionali forniscano incentivi per la riduzione dei costi di transazione e per la facilitazione di collegamenti intraregionali. Così, il regionalismo politico in Asia e Pacifico riflette il bisogno di gestire un crescente livello di interdipendenza economica che si è sviluppata nella regione, e lo stesso vale per il NAFTA. La nascita di regimi di sicurezza (CSCE e ASEAN Regional Forum) non sarebbe dunque da valutarsi in base alle logiche della politica di potenza, ma per i benefici che portano: facilitano la comunicazione, la trasparenza, riducono la diffidenza e soffocano le profezie che si autoavverano alla base dei dilemmi della sicurezza.

2.2.3. Il livello interno

Questo gruppo di teorie considera quali variabili indipendenti della loro analisi caratteristiche interne allo stato, dalla lingua, al regime politico, alla cultura, alla storia, alle tradizioni comuni, ecc. Ad esempio, Karl Deutsch sottolineava l'importanza della compatibilità dei maggiori valori rilevanti per il processo politico decisionale nella emersione di comunità di sicurezza¹⁰⁶. I neo-funzionalisti credevano che le dinamiche dello *spill-over* dipendessero da alcuni prerequisiti domestici, tra tutti la natura pluralista delle moderne società industrializzate e il ruolo particolare giocato dalle elite nel ridefinire gli interessi su basi più ampie rispetto allo stato.

In primo luogo, è vero che esiste una correlazione tra struttura e solidità dello stato ed integrazione regionale. L'assenza di stati solidi con confini indiscussi ed un apparato funzionante, rende difficile l'integrazione regionale. Basti pensare al continente africano o all'Asia meridionale. In Medio Oriente, l'instabilità dei regimi, l'intolleranza verso qualsiasi opposizione, l'erosione di qualsiasi progetto statale di sviluppo economico lavora contro il regionalismo. I più solidi progetti di integrazione regionale, come l'Unione Europea, il NAFTA, l'ASEAN, il MERCOSUR, si sono sviluppati dove lo stato è relativamente forte e dove la legittimità dei confini non è messa in questione.

Le teorie liberali che sostengono il primato della politica interna e la pace democratica, sostengono che il regime democratico è condizione per il regionalismo. Tuttavia, una

¹⁰⁵ DUFFIELD J., *L'istituzionalismo neoliberale*, in IKENBERRY J. – PARSI V.E. (a cura di), *Teorie e metodi delle relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 54-57.

¹⁰⁶ DEUTSCH K. – BURRELL S. – KANN R.A., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton 1957.

determinazione meccanica democrazia-regionalismo può essere smentita agevolmente. Nel contesto dell'ASEAN, solo un paese è democratico e gli altri rifiutano espressamente la democrazia di stampo occidentale. Il MERCOSUR e la Comunità Andina sono casi interessanti, perché dimostrano invece che può essere vera la direzione inversa della relazione: l'organizzazione regionale contribuisce a diffondere e mantenere la democrazia tra i paesi membri¹⁰⁷.

2.2.4. Il superamento della scelta del livello d'analisi

Nessuna teoria tra quelle analizzate è esaustiva, e nessuna può essere applicata a tutte le esperienze. Ciò rispecchia il fatto che nessuna di esse è stata concepita appositamente per spiegare lo sviluppo e l'evoluzione di istituzioni regionali.

L'unico tentativo degno di nota è stato impostato da Mattli, che ha elaborato una teoria per spiegare la formazione e il funzionamento di organizzazioni regionali, tentando di superare l'imperativo della scelta di un livello di analisi, di cui sono rimaste prigioniere le teorie finora trattate¹⁰⁸.

Mattli parte dall'assunto che esiste una logica generale dell'integrazione regionale, in base alla quale è possibile spiegare i fattori che danno vita al regionalismo e i fattori che portano le singole esperienze al successo o al fallimento. Al centro del ragionamento c'è una dinamica di incontro tra domanda e offerta di integrazione: se esse si incontrano, l'integrazione regionale riesce e si approfondisce; se, al contrario, si verifica un deficit di domanda o di offerta, l'esperienza fallisce.

La domanda di integrazione è prodotta da fattori interni allo stato e alla regione e da fattori esterni. In primo luogo, deve essere presente un potenziale di vantaggi economici derivanti dagli scambi di mercato intraregionali. Se questi vantaggi mancano, ad esempio per la scarsa complementarità delle strutture economiche o perché il mercato rilevante è troppo piccolo per dare occasione di economie di scala, l'integrazione fallirà. In secondo luogo, un importante fattore è la percezione dell'esistenza di minacce economiche esterne, che può spingere la domanda verso l'alto. Nel caso le condizioni sussistano, saranno attori nazionali e transnazionali che faranno *lobby* sui governi nazionali e sui leader politici perché diano luogo

¹⁰⁷ Il MERCOSUR ha fortemente contribuito ad impedire la regressione totalitaria del Paraguay (1996 e 1999); la Comunità Andina adottò il protocollo "Impegno della Comunità Andina per la democrazia" (2000) che affermava la centralità della democrazia per lo sviluppo dell'integrazione sub-regionale e prevedeva la sospensione dall'organizzazione nel caso di sviluppi all'interno di un Paese che ne pregiudicassero la democraticità, e la Carta Andina per la promozione e la protezione dei diritti umani (2002).

¹⁰⁸ MATTLI W., *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

all'integrazione regionale, e dunque ad istituzioni e norme condivise. In base a questa logica, il rilancio dell'integrazione europea negli anni '80 sarebbe frutto di pressioni dalla comunità degli affari, così come il NAFTA.

Dal lato dell'offerta, assumono rilevanza le condizioni in grado di incentivare i *leaders* politici nazionali a dare spinta all'integrazione. In altre parole, essi devono aspettarsi benefici in termini di rielezione maggiori rispetto ai costi dell'integrazione. In caso di difficoltà economiche, ad esempio, i *leaders* sarebbero disposti all'integrazione per garantire la propria rielezione, mettendo in secondo piano le resistenze al processo. Di nuovo, guardando alla ripresa dell'integrazione europea, Mattli nota che essa avvenne dopo un periodo di crescita lenta dei primi anni '80. Ancora, Messico e Canada si rivolsero agli USA per il NAFTA quando la loro *performance* era problematica e così l'America Latina diede il via all'integrazione dopo le crisi del debito degli anni '80.

Pur sussistendo le condizioni dal lato dell'offerta, i *leaders* possono non essere in grado di dar vita all'integrazione per problemi di azione collettiva. Poiché ad esempio l'integrazione dei mercati tende a distribuire le risorse in modo ineguale, è necessaria una potenza egemone benevola, *leader* indiscusso della regione, che garantisca una distribuzione equa dei vantaggi, altrimenti gli attori non sarebbero incentivati a dar luogo all'integrazione. Casi di successo in questo senso sono la Germania (UE) e gli USA (NAFTA). Casi di insuccesso l'ASEAN, nel quale convivono paesi con disparità elevate come Indonesia (tanta popolazione ed estensione, basso reddito) e Singapore (paese piccolissimo con alto reddito), e non esiste una potenza leader indiscussa che possa ridistribuire le risorse. Anche l'APEC secondo Mattli non funzionerebbe, perché ha due *leaders* discussi, USA e Giappone.

Una integrazione regionale riuscita dà luogo a benefici interni, ma danni all'esterno della regione (esternalità), subiti dai paesi che non vi partecipano. Questi possono dunque reagire in due modi: cercando di accedere all'organizzazione regionale o creandone una nuova. La prima ipotesi non può avverarsi se i costi di accesso all'organizzazione sono proibitivi o se i suoi membri rifiutano l'ingresso al paese esterno. La Gran Bretagna, ad esempio, lanciò l'EFTA perché riteneva che l'ingresso nella UE fosse costoso; i suoi paesi partner nel progetto, però, aderirono all'UE uno dopo l'altro a causa degli alti costi provocati loro dall'UE, che si manifestavano in periodi di bassa crescita. Nuove organizzazioni sono state create anche negli anni '80 quando l'UE veniva percepita come una fortezza. La nascita però di una nuova organizzazione, nel caso specifico l'EFTA, sono sempre soggette secondo Mattli alle dinamiche della domanda e dell'offerta.

Questa teoria è in sostanza una rielaborazione della teoria dell'effetto domino di

Baldwin, la quale spiegava la formazione di nuove organizzazioni regionali con la reazione di emulazione e/o di paura nei confronti di una organizzazione regionale preesistente¹⁰⁹. Analogamente, Mattli si concentra sulle condizioni puramente economiche suscettibili di portare all'organizzazione regionale di tipo economico. L'avvio di un'esperienza di regionalismo sarebbe però sempre basato su decisioni politiche volontarie che danno luogo a passaggi di sovranità. Certamente, la teoria fornisce alcuni elementi utili per spiegare il regionalismo; il suo limite è nella eccessiva razionalità dell'approccio, e nel fatto che non spiega i diversi tipi di organizzazione regionale. La teoria non è in grado di cogliere, ad esempio, perché alcune esperienze regionali facciano perno sulla sovranità dello stato, come l'ASEAN, e altre siano interessate da tendenze sopranazionali. Non spiega inoltre come mai alcune si avvalgano di strutture deliberatamente informali ed altre si siano dotate al contrario di strutture formali. Infine, la teoria non lascia cogliere perché alcune esperienze evolvano nell'integrazione politica e altre no.

2.2.5. L'evoluzione del modo di produrre e l'organizzazione regionale

Ultimo approccio teorico utile per spiegare la nascita e l'evoluzione dell'integrazione regionale è quello che lega l'evoluzione dello stato a quella del modo di produrre¹¹⁰. Si tratta di un approccio evoluzionista, cioè di lunga durata, che si avvale delle categorie del materialismo storico. Secondo questa prospettiva, l'evoluzione del modo di produrre rappresenta il criterio fondamentale per periodizzare la storia universale e per descrivere il mutamento sociale. Essa è una forza cieca che estende l'interdipendenza e crea le condizioni per l'allargamento delle dimensioni dello stato. Quest'ultimo nasce con il modo di produzione agricolo, giacché in precedenza le società umane non erano organizzate in unità stanziali. In questa fase, la dimensione dei gruppi umani autosufficienti è grande come una città, e così dunque lo stato. Le mura della città segnano il confine tra la pace e la guerra.

La prima fase della rivoluzione industriale, caratterizzata dalla diffusione delle macchine e dell'utilizzazione dell'energia generata dalla combustione del carbone, porta importanti innovazioni sul piano dei trasporti (automobili e aeronautica) e delle comunicazioni (telefono e radio), moltiplicando ed estendendo le relazioni tra gli uomini fino a creare spazi sociali di dimensioni nazionali e a regolarli con governi e stati di dimensioni nazionali. La seconda fase della rivoluzione industriale, caratterizzata dalle innovazioni legate all'utilizzo su vasta scala del petrolio quale fonte di energia, poi, allargò le relazioni di produzione e di

¹⁰⁹BALDWIN R., *A domino theory of regionalism*, Center for Economic Policy Research, London 1993.

¹¹⁰ LEVI L., *Crisi dello stato e governo del mondo*, pp. 13 e ss.

scambio al di là dei confini degli stati nazionali, creando le condizioni per la formazione di unità politiche grandi come regioni del mondo. In questa fase, tendono perciò a formarsi stati aventi struttura multinazionale e federale grandi come intere regioni del mondo. La prima e la seconda guerra mondiale possono essere viste come un tentativo imperiale da parte della Germania di unificare tutta l'Europa sotto l'impulso dell'interdipendenza. L'avvio nel secondo dopoguerra del processo di integrazione europea è, allo stesso modo, il tentativo per governare l'interdipendenza che aveva raggiunto estensioni continentali. Infine, il modo di produzione scientifico è caratterizzato dalla centralità della scienza quale forza produttiva. Grazie alle innovazioni tecnologiche, i costi dei trasporti e delle comunicazioni si abbattano drasticamente, così come la loro velocità aumenta considerevolmente. La globalizzazione dell'economia, della cultura, e della società è figlia della rivoluzione scientifica. Oggi ci troviamo nello stadio di tensione tra le spinte sociali che portano all'unità del genere umano e la resistenza opposta dalle istituzioni politiche costituite. Analoghe tensioni si sono verificate per ogni stadio dell'evoluzione del modo di produrre, e si sono risolte, presto o tardi, con il mutamento e l'adeguamento delle istituzioni politiche.

Applicando questa teoria al variegato fenomeno del regionalismo, dobbiamo trarre la seguenti conclusioni: lo sviluppo di organizzazioni regionali è legato alla seconda fase della rivoluzione industriale, e dunque esso dovrebbe prodursi a mano a mano che le diverse zone del mondo ne vengono interessate. Ciò naturalmente spiega perché il regionalismo sia in stadio molto avanzato in Europa e meno in altre parti del mondo, mette in luce come il fenomeno sia determinato dalle forze profonde della storia e, su queste basi, permette di prevedere che questo fenomeno conoscerà ovunque una diffusione ed un approfondimento. Questa tendenza potente, tuttavia, va corretta e completata con gli elementi utili che abbiamo colto dalle altre teorie qui analizzate. Va infatti sottolineato che l'autonomia della politica incide sul corso determinato dall'evoluzione del modo di produrre, che in diversi contesti incontra diverse condizioni che possono accelerare, deviare o rallentare il processo. Poiché la teoria si colloca ad altissimo livello di astrazione, le sue spiegazioni non possono che avere portata molto generale. Essa indica una tendenza, che poi si traduce in esperienze concrete molto diverse tra loro, e disegna la cornice entro la quale vanno poi inserite le diverse organizzazioni regionali con le loro specificità determinate dall'autonomia della politica.

Ciò che più interessa, è che la teoria ci indica che l'integrazione regionale proseguirà e si approfondirà, seppur a velocità diverse nei vari contesti. Solo per citare un esempio, la Comunità Andina ed il MERCOSUR hanno avviato i negoziati per una zona di libero scambio dell'America Latina che, in prospettiva, date le caratteristiche delle organizzazioni coinvolte,

potrebbe sviluppare un'integrazione di tipo politico. Ai fini della riforma delle Nazioni Unite, è importante che queste organizzazioni sviluppino una dimensione sopranazionale, nonché un'identità esterna comune, entrambi elementi necessari affinché esse abbiano le capacità e la volontà di agire da attore unitario nel sistema politico globale.

Due fattori sono rilevanti per favorire questo duplice sviluppo: la globalizzazione e l'Unione Europea.

2.3. La globalizzazione e l'integrazione regionale

La globalizzazione, intesa nelle sue molteplici dimensioni (economica, culturale, sociale, ecc.), influenza l'integrazione regionale in diversi modi¹¹¹. Innanzitutto, essa, causando il declino dell'egemonia americana, rende problematica la fornitura dei beni pubblici, dei quali stati ed individui articolano la domanda nei confronti del sistema politico globale. Ciò costituisce una spiegazione dell'organizzazione regionale. In sostanza, poiché la potenza egemonica non fornisce più i beni che un tempo offriva, e poiché la globalizzazione ha stimolato la richiesta di nuovi beni pubblici, il regionalismo può essere interpretato come l'intrapresa di tentativi di risolvere a livello regionale questo problema. E, poiché di fronte alle nuove sfide e alle nuove richieste lo strumento della mera cooperazione, così come non è adeguato a livello globale non lo è neppure a livello regionale, si sviluppa la tendenza all'approfondimento dell'integrazione in seno alle organizzazioni regionali e la maturazione, che continuerà nel futuro, della loro dimensione sopranazionale.

1. Ad esempio, abbiamo fatto notare che gli USA dal 1971 non garantiscono più la stabilità monetaria. Perciò, diverse organizzazioni regionali da tempo hanno avviato i negoziati per la creazione di unioni monetarie. Oltre ovviamente all'esperienza giunta a buon fine dell'UE, è il caso soprattutto di organizzazioni sub-regionali del continente africano, in assoluto il più timoroso di subire i danni della marginalizzazione economica: da citare, la Comunità di Sviluppo dell'Africa Meridionale (SADC), che conta entro il 2010 di istituire una Banca Centrale unica, in previsione dell'unità monetaria; l'Unione Economica e Monetaria dell'Africa Occidentale (UEMOA); la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), che delineò nel 1993 un percorso verso l'unione economica e monetaria e una moneta unica.

2. La globalizzazione, insieme alla fine della guerra fredda, ha portato alla proliferazione delle nuove guerre legate al disfacimento dello stato; ciò, unitamente alla

¹¹¹ TELO' M., *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 101 e ss.

riluttanza della potenza egemone ad intervenire con mezzi adeguati in primo luogo alla tutela dei civili, ha indotto diverse organizzazioni regionali ad imbastire sistemi di cooperazione in materia di sicurezza. Nel contesto dell'Unione Africana, ad esempio, il principio di non interferenza negli affari interni dello stato è stato affiancato dal principio di *non indifferenza*, in base al quale conquista illecita del potere, genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità costituiscono motivo di intervento da parte degli altri paesi e dell'UA, particolarmente nel caso in cui l'instabilità all'interno di un paese minacci di provocare ripercussioni sugli altri paesi e sulla regione. In tale prospettiva, se l'Unione inviò 300 soldati in Sudan per la crisi del Darfur, sta considerando l'ipotesi di inviarne altri 2500 e di aumentare la propria disponibilità di truppe a 12000 unità entro il 2006. L'ECOWAS nel 1999 istituì il Meccanismo per la Prevenzione, Gestione e Risoluzione dei Conflitti, che prevedeva la consultazione e la gestione collettiva delle questioni di sicurezza nella regione. In tale contesto, nel 2000 fu lanciato il Consiglio per la Mediazione e la Sicurezza con funzioni analoghe a quelle del Consiglio di Sicurezza ONU. In ambito ASEAN, prese vita nel 1994 l'ASEAN Regional Forum (ARF), uno strumento di dialogo regolare tra i Ministri degli Esteri dei Paesi aderenti, ASEAN e non, su questioni legate alla sicurezza del Sud-Est Asiatico, promuovendo fiducia e trasparenza.

3. In alcuni contesti, il paradigma della sicurezza umana, basato sul legame diritti umani-democrazia-pace, è stato scelto quale parametro di sviluppo istituzionale, economico e politico. E' utile notare come carte sulla tutela dei diritti umani e sulla diffusione ed il sostegno della democrazia come strumenti di garanzia della pace, della stabilità e dello sviluppo economico siano adottate a livello politico o giuridico in molte organizzazioni regionali: basti citare la Comunità Andina, il MERCOSUR, l'ECOWAS, il Commonwealth, il Mercato Comune dell'Africa Australe (COMESA), oltre a tutti i sistemi regionali che da lungo tempo si sono dotati di meccanismi di tutela di diritti umani più o meno sviluppati, come l'UA (che però solo recentemente ha istituito una vera e propria Corte), l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), la Lega Araba¹¹² oltre che, naturalmente, il sistema europeo (OSCE, Consiglio d'Europa e Unione Europea).

4. Il sistema economico e finanziario internazionale creato dagli Stati Uniti non garantisce lo sviluppo umano dei popoli e al contrario in molti casi provoca ai paesi in via di sviluppo (ma ciò vale anche per la Russia, che non faceva certo parte del Terzo Mondo) severe difficoltà nel garantire benessere e sicurezza economica e sociale ai propri cittadini. Questi paesi, dunque, ricorrono alla cooperazione e all'integrazione regionale per tentare di garantirsi lo sviluppo quando escono perdenti dalla globalizzazione, che impone le modalità e le velocità

¹¹² La Carta Araba sui diritti dell'uomo, tuttavia, non è ancora entrata in vigore, dopo l'adozione nel 1994.

di ingresso e partecipazione al mercato globale. La mancanza di strumenti efficaci di governo della globalizzazione a livello universale, porta allo sviluppo graduale di istituzioni sopranazionali con analoghe finalità a livello regionale. In molte organizzazioni regionali, ad esempio, che quasi sempre si propongono innanzitutto l'integrazione economica, finanziaria ed anche monetaria, si creano commissioni indipendenti, corti di giustizia e parlamenti regionali. Certamente la dimensione sopranazionale di questi organi non è ancora adeguatamente sviluppata: i parlamenti, ad esempio, sono quasi sempre di secondo grado, cioè composti di rappresentanti di parlamenti nazionali, e le corti sono in molti casi più vicine al modello della Corte Internazionale di Giustizia che non a quello della Corte di Giustizia Europea. Si tratta tuttavia di embrioni e di tentativi di accentrimento delle funzioni giudiziaria, legislativa ed esecutiva a livello regionale, compatibili con le specifiche esperienze legate allo sviluppo delle sovranità nazionali.

5. L'integrazione in materia di politica estera, naturalmente, è la più difficile, come dimostra il caso dell'Unione Europea. Tuttavia, in molti contesti si verifica lo sforzo di coordinamento delle politiche estere nazionali. Va ricordato che l'integrazione europea, in questo settore, è al momento ferma alla cooperazione intergovernativa, dato che la regola dell'unanimità permane nel secondo pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Anche il coordinamento è operazione difficile, come dimostra il fatto che, nonostante la Francia e la Gran Bretagna siano tenute a tutelare e perseguire in seno al Consiglio di Sicurezza gli interessi dell'Unione Europea, piuttosto che quelli nazionali, troppo spesso ciò non avviene. Il fatto che l'Unione Africana abbia deciso recentemente di chiedere di essere rappresentata nel Consiglio di Sicurezza attraverso due suoi paesi membri costituisce un passo coraggioso che si allontana dal vecchio paradigma dell'interesse nazionale.

6. L'invasività della globalizzazione culturale e *dell'americana way of life* che, abbiamo detto, è sempre meno tollerata, provoca anch'essa tentativi di autotutela a livello regionale. L'appartenenza ad una organizzazione regionale contribuisce a rafforzare un'identità condivisa in grado di resistere alla globalizzazione.

A mano a mano che l'egemonia statunitense declinerà e che i processi legati alla globalizzazione si rafforzeranno, la spinta all'organizzazione regionale, alla fusione di organizzazioni sub-regionali preesistenti in unità più grandi e alla maturazione della dimensione sopranazionale nei diversi contesti aumenterà. L'integrazione regionale, come è avvenuto per l'Unione Europea, per mezzo di istituzioni sopranazionali e lo sviluppo di identità comuni, porterà allo sviluppo economico e alla valorizzazione di modelli sociali,

economici e politici diversi da quelli diffusi dalla globalizzazione. Ciò si tradurrà in potere politico, e dunque in una maggiore simmetria nella distribuzione del potere nel mondo. Nessun paese, oggi e forse neppure domani, è in grado da solo di resistere alla globalizzazione e di eguagliare il potere americano. L'aggregazione regionale, invece, fornisce strumenti utili in questo senso.

3. L'UNIONE EUROPEA E LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Solo dopo aver analizzato il fenomeno dell'organizzazione regionale è possibile riepilogare i diversi modi con cui l'Unione Europea contribuisce a creare o favorire le condizioni politiche per la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

1. Innanzitutto, come abbiamo notato, l'UE apre la strada ad una distribuzione più simmetrica del potere nel mondo. In sostanza, crea le condizioni per l'avvento di un multipolarismo non competitivo, almeno dal punto di vista politico-militare. Il rafforzamento del suo potere militare, economico e del suo *soft power* contribuisce al declino dell'egemonia americana e vi oppone un contrappeso. Inoltre, essa favorisce gradualmente ma attivamente la diffusione e l'approfondimento dell'integrazione regionale nel mondo, in diversi modi. Essa costituisce in primo luogo un modello ben riuscito, che ha creato prosperità e pace. In secondo luogo, piuttosto che imbastire accordi di cooperazione economica e politica con singoli paesi, l'Unione predilige rapporti diretti con l'organizzazione regionale, il che stimola la creazione di un'identità comune negli stati membri e l'abitudine al trasferimento di fatto di sovranità all'organizzazione¹¹³. Oltre a ciò, l'Unione fornisce sostegno tecnico e politico agli accordi regionali, ad esempio quelli realizzati in Africa (SADC, ECOWAS ed UA), in Asia (ASEAN e SAARC), in America Latina (MERCOSUR e Comunità Andina), nei Caraibi (Comunità e Mercato Comune dei Caraibi, CARICOM). Per illustrare cosa questo significhi e citare un esempio recente, l'UE ha stanziato 25 milioni di euro a favore delle operazioni di *peace-keeping* dell'Unione Africana in Burundi, e le sostiene anche con invio di propri uomini, il che naturalmente ne migliora le capacità e l'efficacia. In quarto luogo, con i patti associativi e gli accordi interregionali spesso l'UE sostiene esplicitamente la cooperazione e l'integrazione regionale in seno ai *partner*: ad esempio, il Trattato ACP di Cotonou (2000) fa della riuscita

¹¹³ Ad esempio, nel contesto del cosiddetto "processo di Rio", avviato nel 1999 con il fine di stabilire una partnership tra Europa ed America Latina, l'UE tende a trattare direttamente con MERCOSUR e Comunità Andina. Si veda VASCONCELOS A., *European Union and MERCOSUR*, in TELO' M. (ed.), *European Union and new regionalism*, Ashgate, Aldershot 2001, pp. 135 e ss.

della cooperazione regionale una condizione di accesso privilegiato al mercato interno europeo. Infine, oltre a stimolare la diffusione della cooperazione e integrazione regionale, l'UE ne influenza anche la qualità. Infatti, dove i rapporti con l'Unione sono più intensi, si assiste in genere ad una politicizzazione del regionalismo, che si prefigge, oltre ad obiettivi economici, anche obiettivi politici come la pace, la stabilità, la tutela dei diritti umani, della democrazia, e così via. Negli stessi casi, si creano anche parlamenti regionali (seppur di secondo grado, normalmente) e corti di giustizia.

Tutto ciò mostra come l'influenza dell'UE abbia le caratteristiche per creare gradualmente, più o meno lentamente, degli attori internazionali sempre più coesi, in prospettiva unitari, in grado di fornire beni pubblici regionali (dalla sicurezza alla soddisfazione dei diritti economici e sociali) alle proprie popolazioni, in grado seguire il modello europeo e di sedere nel Consiglio di Sicurezza¹⁴. Se nessun paese, da solo, può bilanciare il potere americano, questi attori regionali possono farlo, come l'UE dimostra. Tra l'altro, giova ricordare come l'integrazione regionale produca generalmente sviluppo economico e miglioramento delle capacità militari.

2. Abbiamo visto che l'UE è l'esperimento di integrazione regionale più riuscito ed è considerato un attore unitario del sistema politico globale. Certo, il processo di integrazione europea non è concluso: ne rimangono ancora fuori la politica estera, di sicurezza e di difesa, anche se il progetto di Costituzione fornisce degli strumenti importantissimi in questa direzione; essa non ha un sufficiente potere di garantirsi risorse proprie, il che la rende ancora dipendente dagli stati membri; non possiede adeguate competenze in materia di politica fiscale, né ha la possibilità di finanziare lo sviluppo con un debito pubblico europeo. Nonostante ciò, nella prospettiva di un Consiglio di Sicurezza composto dalle regioni del mondo, l'UE è la prima ad essere chiamata in causa, e ne è consapevole. Diversi stati membri ne chiedono l'ingresso come soggetto unico nel Consiglio, tra cui l'Italia. Altri paesi come la Germania, tuttavia, sono attratti piuttosto dalla prospettiva di un seggio permanente per se stessi ed altri ancora, come la Gran Bretagna e la Francia, non sono disposti a rinunciare al proprio a favore dell'UE. Altri problemi derivano ad esempio dal fatto che mentre la Comunità Europea ha la soggettività giuridica per poter essere rappresentata in organismi internazionali (ed infatti la Commissione rappresenta la CE e tutti gli stati membri all'interno dell'OMC, perché la politica

¹⁴ Come più volte notato, le esperienze regionali sono molto diverse tra loro, ed in alcuni casi il modello europeo è accuratamente evitato. E' il caso dell'ASEAN, che ha scelto di cercare una via asiatica al regionalismo, religiosamente rispettosa della sovranità nazionale. In questi casi, l'integrazione offre minori prospettive, anche con riferimento al Consiglio di Sicurezza.

commerciale rientra nel primo pilastro), l'Unione non ce l'ha. La Costituzione porrebbe rimedio a questa situazione, ma dovrebbe prima entrare in vigore. Inoltre, fino a che l'integrazione non coinvolgerà la politica estera, l'ingresso dell'UE come forte attore politico nel Consiglio non sarà possibile. Giova ricordare che nonostante già oggi Francia e Gran Bretagna siano obbligati ad agire nel Consiglio nell'interesse dell'UE, raramente lo fanno.

Ciò non toglie che il dibattito in Europa sull'argomento ferva e le istituzioni sopranazionali dell'Unione siano senz'altro favorevoli, come dimostra da ultima una risoluzione del Parlamento Europeo che auspica un seggio europeo¹¹⁵. L'apertura del Consiglio di Sicurezza all'UE aprirebbe anche la strada alla sua riforma. Una volta ottenuto il seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza, l'UE imprimerebbe ancora maggior spinta all'integrazione regionale, a cominciare da quelle organizzazioni che più da vicino ne seguono l'esempio: l'Unione Africana ha già deciso di chiedere due seggi per altrettanti stati che rappresenterebbero direttamente l'Unione nel Consiglio di Sicurezza. Queste organizzazioni a loro volta, divenute più forti e sostenute anche da una distribuzione meno asimmetrica del potere nel mondo, chiederebbero insieme all'UE la trasformazione del Consiglio di Sicurezza nella camera delle organizzazioni regionali senza diritto di veto.

3. Fondamentale risulta anche il fatto che l'UE, molto semplicemente, sostenga le Nazioni Unite quale cardine del sistema multilaterale. Marginalizzare le Nazioni Unite come fanno gli Stati Uniti significa impedire una riforma tesa a rafforzare e democratizzare l'organizzazione. Certamente, in occasione della guerra irachena i paesi membri dell'Unione si sono spaccati in due gruppi: l'uno, quello "degli otto" (Gran Bretagna, Italia, Portogallo, Spagna, Danimarca, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca), ha prodotto un documento che manifestava aderenza ai dogmi americani della guerra preventiva e dell'unilateralismo; l'altro, comprensivo del nucleo duro costituito da Francia, Germania, Olanda, Belgio e Lussemburgo, si è opposto all'intervento americano e alla dottrina che vi stava alla base. Tuttavia, nonostante questa rottura manifestatasi negli organi intergovernativi dell'Unione (Consiglio e Consiglio Europeo), gli organi sopranazionali, Commissione e Parlamento Europeo, hanno dimostrato una unità di vedute a favore di un'ONU riformata e del multilateralismo per creare le condizioni di un mondo più giusto e pacifico¹¹⁶.

¹¹⁵ Si tratta della *Risoluzione del Parlamento Europeo sulla Riforma delle Nazioni Unite*, 9 giugno 2005, P6_TA-PROV(2005)0237.

¹¹⁶ Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo "*L'Unione europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo*", 10 settembre 2003; Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle Relazioni tra l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite*, 29 gennaio 2004, P5_TA(2004)0037; Parlamento Europeo, *Risoluzione sulla Riforma delle Nazioni Unite*, 9 giugno 2005, P6_TA-PROV(2005)0237.

4. LA SOCIETÀ CIVILE GLOBALE E LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE

Prenderemo ora in considerazione un attore normalmente trascurato con riferimento alla riforma delle Nazioni Unite ed in particolare del Consiglio di Sicurezza. Esistono molte pubblicazioni che espongono le proposte della società civile in questo senso, ma raramente viene messa in luce la sua rilevanza nel creare le condizioni perché la riforma si avvii.

Il ruolo e la partecipazione di questo attore al sistema politico globale è aumentato negli anni. L'impatto mediatico della manifestazione di Seattle (1995), con la quale cittadini di tutto il mondo si opposero all'adozione, nell'ambito del *Millennium Round* dell'OMC, dell'Accordo Multilaterale sugli Investimenti (MAI), fu enorme e riuscì nel suo scopo: bloccare i negoziati. Fu la prima volta che la società civile globale bloccò l'attività di un'organizzazione internazionale e impedì decisioni considerate deleterie per milioni di persone. Si trattò certo di una dimostrazione del potere della società civile. Le immagini diffuse di quella manifestazione, tuttavia, non esprimono il valore e la complessità dell'apporto della società civile agli affari globali, che va ben oltre la protesta e che ha conosciuto un'evoluzione qualitativa e quantitativa.

Date le caratteristiche del sistema politico globale, la società civile globale è oggi interessata da alcune tendenze che si accentueranno in futuro e che ne potenzieranno il ruolo con riferimento alla riforma del Consiglio di Sicurezza.

4.1. Convergenza intorno ad un paradigma valoriale comune

A causa della crescente complessità e fluidità della realtà globale, le OING ed i movimenti della società civile globale vanno prendendo coscienza del fatto che le specifiche questioni di loro interesse – sviluppo, pace, diritti civili e politici, ambiente, nonviolenza, diritti economici e sociali – sono sempre più interdipendenti. Il fenomeno del terrorismo internazionale dimostra quanto ciò sia vero, nonostante molti governi riconducano la questione alle vecchie categorie della sicurezza armata connaturate allo stato-nazione. Il paradigma in grado di cogliere e valorizzare tale interdipendenza è quello dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, di cui oggi sono affermate l'indivisibilità e l'interdipendenza: i diritti civili e politici, quelli economici, sociali e culturali, e i cosiddetti diritti di terza generazione – diritto alla pace, all'ambiente e allo sviluppo – sono tra loro necessariamente legati. Così, la pace perde i suoi connotati esclusivamente militari, per acquisire un'ampia multidimensionalità: essa è realizzata dalla sicurezza militare, dalla sicurezza economica, dalla

sicurezza sociale, dalla sicurezza ambientale ecc. Per effetto di questo fenomeno, per esempio, le OING pacifiste convergono con quelle che si battono per la democrazia e i diritti umani, e d'altro canto OING come Amnesty International abbandonano il loro interesse esclusivo per i diritti civili e politici per abbracciare i diritti economici, sociali e culturali¹¹⁷. Ancora, le OING per lo sviluppo stanno fornendo un valido contributo al progresso e all'implementazione del concetto di sviluppo umano, legato anch'esso ai diritti umani.

4.2. Politicizzazione

Data la crescente consapevolezza circa l'interdipendenza delle *issues* e la graduale coagulazione intorno al paradigma universale dei diritti umani, aumenta il convincimento che, accanto all'articolazione della domanda politica specifica per ogni OING e movimento, i propri obiettivi ultimi possono essere assicurati solo con un nuovo ordine mondiale costituito da un edificio politico non gerarchico incardinato sul principio di sussidiarietà, che leghi il micro al macro lungo un continuum democratico, dal quartiere all'ONU. Tale costruzione, nella sua completezza, si avvicina alle teorizzazioni federaliste che hanno una lunga storia, ma che oggi, dati i processi politici in corso, poggiano su solide premesse empiriche. In pratica, aumenta l'interesse per il funzionamento del sistema politico globale e la partecipazione attiva per favorirne il mutamento, anche se rimane ancora vaga l'idea del fine concreto da perseguire. Lentamente ma in accelerazione, le idee si stanno chiarendo e definendo. Basti citare qui due casi relativamente recenti: a New York, nel maggio 2000, si sono riunite mille OING per il *Millennium Forum*, avanzando proposte concrete come per esempio la previsione di una seconda assemblea delle Nazioni Unite in rappresentanza dei popoli del mondo; a Perugia, ogni due anni, si tiene l'Assemblea dell'ONU dei popoli che riunisce OING ed enti locali di tutto il mondo, e pur trattando di volta in volta temi differenti si focalizza sempre sull'esigenza di un ordine mondiale basato su un'ONU democratica.

4.3. Le funzioni della società civile globale nel sistema politico globale

Si delineano dunque già oggi tre funzioni che la società civile globale dovrebbe svolgere con crescente incisività fino a produrre un mutamento più o meno graduale del sistema politico globale in direzione democratica, federale e umanocentrica (il termine umanocentrico viene qui utilizzato in contrapposizione alla caratterizzazione tradizionalmente stato-centrica del sistema internazionale, incardinato sull'interesse nazionale piuttosto che

¹¹⁷ MASCIA M., *Il sinergismo politico ONG-Nazioni Unite*, in "Pace, Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli", 1993, VII, n. 2.

sulla promozione umana).

Articolazione e aggregazione della domanda politica globale. L'articolazione della domanda politica è la funzione classica della società civile, luogo in cui il bene privato si trasforma in bene pubblico e l'esigenza di autodeterminazione individuale passa attraverso quella collettiva, che può venire affrontata dalle autorità per mezzo di politiche adeguate. Diversamente, l'aggregazione della domanda politica, intesa come conversione delle domande in scelte politiche alternative¹¹⁸, nei contesti interni allo stato nazionale, è tradizionalmente esercitata dai partiti politici. Nel sistema politico globale, in mancanza di un governo mondiale e di un sistema analogo a quello statale, la società civile globale si trova, in via sostitutiva, a porre attenzione alle istituzioni internazionali, alla loro struttura, ai loro programmi e alle loro attività per stimolarle, guidarle, trasformarle anche in modo radicale.

Spinta al mutamento del sistema politico globale. La funzione di articolazione e aggregazione della domanda politica, tesa al soddisfacimento del perseguimento del bene pubblico, in un contesto nazionale viene esercitata nei confronti del governo, il quale risponde con *outputs* autoritativi sotto forma di politiche e diritto. Però, l'analogia con il sistema politico globale non regge, data l'assenza di un governo mondiale. I destinatari dell'*input* della società civile globale sono e saranno perciò gli stati, che tuttavia non riescono a farvi fronte perché privi degli strumenti, e le organizzazioni intergovernative, prima tra tutte l'ONU, che sono tenute dagli stati in condizioni di impotenza. Dalla prima funzione ne discende dunque una seconda, che si presume avrà uno sviluppo crescente nei prossimi anni: la spinta al mutamento del sistema globale in direzione di un federalismo mondiale e della democrazia internazionale. Tale spinta viene esercitata sia dall'interno sia dall'esterno delle organizzazioni intergovernative.

Dall'interno perché a molte OING è stato concesso *status* consultivo presso diverse organizzazioni internazionali: ONU, UNESCO, OMS, OIL, FAO, UNCTAD, UNICEF, Consiglio d'Europa, Organizzazione degli Stati Americani, Unione Africana; nell'ambito del WTO e della Banca mondiale, inoltre, le OING sono sempre più consultate. Tale *status* permette alle OING di organizzarsi (per esempio nel sistema ONU, nel CONGO – Conference of Nongovernmental Organizations) e di introdurre domande politiche di mutamento direttamente nell'organizzazione. Nel 2003 il segretario generale delle Nazioni

¹¹⁸ ALMOND G.A. – POWELL G.B., *Politica comparata: sistema, processi e politiche*, Il Mulino, Bologna 1988.

Unite Kofi Annan ha incaricato un *panel* di studiare la questione del coinvolgimento della società civile nel contesto dell'ONU in modo da renderla più significativa ed efficace¹¹⁹. Inoltre, le conferenze tematiche organizzate dall'ONU e da sue agenzie specializzate, sempre più spesso prevedono la partecipazione di OING in qualità di osservatori: queste possono così svolgere attività di *lobbying* dall'interno nei confronti degli Stati, e spesso sono invitate soprattutto da paesi in via di sviluppo a fornire loro aiuto tecnico, arrivando così a influire direttamente sul voto.

La spinta al mutamento, come detto, viene esercitata anche dall'esterno delle organizzazioni intergovernative: la società civile globale, infatti, si riunisce, in occasione delle conferenze tematiche organizzate nell'ambito del sistema ONU, nei cosiddetti controvertici di società civile¹²⁰, nei quali vengono elaborate proposte concrete sul tema oggetto della conferenza ufficiale, e vengono avanzate anche istanze di mutamento del sistema globale. Tali controvertici hanno imboccato una strada autonoma rispetto alle conferenze ufficiali, divenendo appuntamenti periodici e vasti quanto ad agenda politica: è il caso del *Forum sociale mondiale*, del *Forum sociale europeo*, dell'*Assemblea dell'ONU dei popoli*. Tali appuntamenti si stanno infittendo e approfondendo, e l'agenda prevede sempre più spesso la riforma delle Nazioni Unite, del Fondo monetario internazionale e così via.

Funzione costituente. Anche la funzione di spinta al mutamento si rivolge agli Stati, controparti riluttanti e tuttavia unici soggetti che giuridicamente potrebbero rispondere e agire. Perciò, società civile globale ricopre sempre più un ruolo costituente, senza il quale le prime due funzioni citate non potrebbero trovare soddisfazione. Questa parrebbe essere la futura prospettiva per la società civile globale: se il sistema politico globale è bloccato quanto a mutamento in direzione umanocentrica bisogna costituirne uno nuovo, che sappia utilizzare quanto di funzionale c'è nel vigente diritto internazionale e nelle presenti istituzioni politiche internazionali, che nasca nella società civile e che acquisisca efficacia nel diritto.

4.4. Convergenza strategica

Oggi, soprattutto in seguito alla nascita di movimenti antiglobalizzazione, le OING possono essere classificate almeno in tre gruppi, quanto a visione dell'ordine mondiale e ad

¹¹⁹ Ne è nato il Rapporto "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance", presentato il 21 giugno 2004, contenente in verità proposte eufemisticamente poco coraggiose.

¹²⁰ PIANTA M., *Parallel summits of global civil society*, in ANHEIER H. – GLASIUS M. – KALDOR M. (eds.), *Global civil society 2001*, Oxford University Press, Oxford 2001, pp. 169-194.

approccio al mutamento¹²¹.

I riformatori. I riformatori tendono ad accettare il quadro istituzionale esistente e si concentrano su cambiamenti nelle procedure e in politiche specifiche. C'è una parte delle OING, soprattutto negli Stati Uniti e nel nord Europa, e ovunque tra quelle finanziate dai programmi degli Stati per la cooperazione allo sviluppo o per l'ambiente, che si muove in questa prospettiva, spesso con una forte competenza tecnica e capacità di *lobby*. Questi soggetti sono quelli scelti generalmente quali interlocutori privilegiati dai centri di potere.

I radicali. La struttura stato-centrica e “inumana”¹²² delle relazioni internazionali attuali pone questioni relative alla sua legittimità. Molta parte della società civile globale ritiene che sia necessario un mutamento forte che non si risolva nel riformismo, ma che passi attraverso una rivoluzione internazionale non violenta. Il sistema non va riformato, va rivoluzionato. Tale concezione si va diffondendo di pari passo con la cultura dei diritti umani: questi si pongono quale base legittimante per un nuovo ordine mondiale umanocentrico, che in questi termini viene perseguito ormai da soggetti di società civile che si occupano dei settori più diversi.

I resistenti. La mondializzazione attira forti resistenze nell'ambito della società civile globale, una parte della quale si oppone a ogni forma di globalizzazione, puntando a un ritorno alla chiusura nei contesti nazionali e stabilendo reti internazionali solo per sviluppare più efficaci tattiche di opposizione. Questo tipo di istanza non sembra avere sbocchi costruttivi e appare contraria al corso della storia, dal momento che il processo d'integrazione mondiale sta inesorabilmente erodendo il potere degli stati.

Il futuro sembra giocare dunque a favore del secondo approccio, che attira in misura crescente anche quella parte di società civile globale che pure fino a poco tempo fa si limitava a contestare i processi di interdipendenza e mondializzazione, senza occuparsi della loro futura gestione. L'esempio più evidente è costituito dal fenomeno del *Forum sociale mondiale*, il quale comincia a formulare concrete proposte per la riforma delle Nazioni Unite e per un nuovo ordine mondiale, con la nascita della campagna per un parlamento mondiale.

¹²¹ PIANTA M., *Globalizzazione dal basso*, Manifestolibri, Roma 2001, pp. 111 e ss. La suddivisione di Pianta, per la verità, è più articolata e un poco diversa. Essa è stata qui modificata in funzione dei nostri obiettivi.

¹²² Con questa espressione Falk si riferisce ad un'ordine mondiale che è avverso alla soddisfazione dei bisogni dell'essere umano: FALK R., *Per un governo umano*, Asterios, Trieste 1999.

4.5. Networking

La convergenza attorno ad un comune paradigma valoriale e operativo, quello dei diritti umani, porterà i singoli soggetti a costituire reti in espansione a maglie sempre più strette: se il processo di organizzazione internazionale, di cui le OING sono un prodotto, costituisce una risposta alla necessità di efficacia nel contesto internazionale e globale, le reti funzionali costituiscono il necessario passo successivo sulla strada del mutamento sistemico. Si creeranno reti in vista dell'obiettivo che moltissime OING vanno maturando: quello di un nuovo ordine mondiale democratico. Quando oggi si parla della società civile globale quale seconda superpotenza o altra potenza (essendo la prima quella statunitense), si fa implicitamente riferimento a questo processo.

4.6. Il soft power della società civile globale

Le argomentazioni fin qui condotte circa l'evoluzione del ruolo della società civile globale nel sistema politico globale, ci portano a concludere che la rilevanza di questo attore politico sta nel suo enorme e crescente *soft power*, cioè la capacità di porre, attraverso moltissimi strumenti, gli stati nelle condizioni di comportarsi nel modo da essa desiderato. In questo senso, la società civile globale non soltanto ha un potere di veto (che non sempre riesce ad esercitare, ma vi riuscirà sempre di più nel futuro) ma possiede molte carte da giocare nella costruzione di qualcosa di nuovo. Questo aspetto si manifesta sia all'interno delle organizzazioni internazionali esistenti – basti osservare come tutta la costruzione del sistema internazionale di tutela dei diritti umani, a cominciare dalla Corte Penale Internazionale, sia stata possibile grazie al suo contributo – sia all'esterno, nei momenti di elaborazione delle proposte per un nuovo ordine mondiale.

Fino ad una decina di anni fa, la domanda “dal basso” di riforma delle Nazioni Unite proveniva da ONG o reti transnazionali specifiche¹²³. Oggi non è più così, se ne occupano perfino gli enti locali. Ciò aumenta in modo esponenziale la capacità della società civile globale nel creare le condizioni “di domanda” per la riforma delle Nazioni Unite.

Va detto, tuttavia, che la *issue* della riforma del Consiglio di Sicurezza non è al vertice delle attenzioni della società civile globale, probabilmente perché è la questione più spinosa. Ben maggiore successo riscuote il tema, ad esempio, dell'istituzione di un parlamento

¹²³ Solo per citare alcuni esempi, il Movimento Federalista Mondiale o l'INFUSA, International Network for a UN Second Assembly.

mondiale: la creazione di qualcosa che non esiste, avendo già a disposizione un modello ed un processo da replicare (il Parlamento Europeo ed il processo che ha portato alla sua elezione diretta ed al suo rafforzamento) rende più semplice l'elaborazione di proposte concrete; inoltre, l'idea di un parlamento delle Nazioni Unite risponde maggiormente al primo desiderio della società civile, quello di "contare" in un contesto democratico. La partecipazione e la democrazia sono ai primi posti negli interessi della società civile globale. Tutt'altro tipo di sentimenti suscita la questione del Consiglio di Sicurezza: qui il sistema appare bloccato dall'acerrima volontà degli stati più potenti di mantenere le posizioni di potere, e il discorso della sua riforma risale praticamente ai primi anni successivi alla nascita dell'ONU (quasi sessant'anni). Le implicazioni di una sua riforma richiedono una conoscenza approfondita delle relazioni internazionali ed uno sforzo intellettuale maggiore. Non per nulla, nella maggior parte dei casi, le proposte della società civile in proposito si limitano all'abolizione del potere di veto ed all'allargamento del Consiglio. Se ciò sia sufficiente e come arrivarci rimane nell'oscurità. Ciò non toglie, tuttavia, che il processo di maturazione della società civile globale, prodotto dalla circolazione delle idee più illuminate e dalla sedimentazione di esperienze e conoscenze, porterà alla ribalta anche il Consiglio di Sicurezza e la proposta della sua trasformazione nella camera delle organizzazioni regionali. In Italia, il documento dell'Assemblea dell'ONU dei Popoli (settembre 2005) ha accolto la proposta del Movimento Federalista Europeo (e Mondiale) in questo senso. E' solo l'inizio, ma il crescente ruolo che la società civile esercita nel sistema politico globale sarà in grado di imprimere una forte spinta "dal basso" alla riforma del Consiglio di Sicurezza, che dovrà essere raccolta dall'Unione Europea e dalle altre organizzazioni regionali. La storia di grandi mutamenti come la caduta del muro di Berlino, ci insegnano che la complementarità delle spinte dal basso (società civile) e dall'alto (in quel caso, la CSCE) è in grado di ottenere enormi risultati.

CONCLUSIONI

Abbiamo cercato, con questo lavoro, di mettere in luce quali siano le tendenze empiriche suscettibili di creare nel sistema politico globale le condizioni per una riforma del Consiglio di Sicurezza, nel senso della sua trasformazione nella camera delle organizzazioni regionali.

Si tratta di tendenze, cioè di processi, che nel contesto della globalizzazione si potenzieranno in futuro. Il declino dell'egemonia americana è la prima condizione ed il primo processo, ed abbiamo visto che esso è effettivo ed in via di accelerazione. Non si tratta solo dell'impatto di un'amministrazione (quella di George Bush) sul rapporto tra Stati Uniti e resto del mondo. E' al lavoro qualcosa di più profondo, tanto profondo quanto le forze cieche della storia. La globalizzazione, avviata dalla rivoluzione scientifica, va stravolgendo la gerarchia delle fonti di potere dello stato, sta trasformando il sistema internazionale in sistema globale, composto da relazioni transnazionali e popolato da nuovi attori (tra cui il più importante, ai nostri fini, è la società civile globale), sta producendo la domanda di nuovi beni pubblici direttamente fruibili da tutti gli esseri umani e sta trasformando i beni pubblici tradizionali. Alla luce di tutto ciò, abbiamo notato come l'equilibrio, proprio dell'egemonia, tra *hard power* e *soft power*, tra il dominio e il consenso, nel caso degli Stati Uniti si stia sbilanciando sul potere militare, e sia perciò a destinato a svuotare l'egemonia americana e a renderla incapace di futuro. L'impatto della globalizzazione sull'egemonia porta però ad una ulteriore conclusione: è l'egemonia stessa, quale strumento di *governance* delle relazioni internazionali (passate dal paradigma *international politics* a quello *world politics*, cioè dal paradigma statocentrico al paradigma dell'interdipendenza) ad essere incompatibile con la globalizzazione. Quella americana, sarà perciò l'ultima egemonia. E ciò non a causa di variabili sotto-sistemiche, come scrivono alcuni autori¹²⁴ (la diffusione della democrazia e del libero mercato nel mondo), ma sistemiche (la globalizzazione e l'unità europea). Nessuno stato, con ruolo egemonico o meno, potrà mai più rispondere con le vecchie logiche alle sfide della globalizzazione. Perciò, gli autori che, pur riconoscendo il declino dell'egemonia americana, si attendono un riavviamento delle dinamiche della lotta di potenza, non colgono fino in fondo la portata di questi processi.

In concomitanza con il declino dell'egemonia americana e dell'inadeguatezza dello strumento-egemonia, proliferano e si rafforzano nuovi attori destinati a produrre una

¹²⁴ Si pensi a Fukuyama, che ipotizzava su basi sotto-sistemiche la fine della storia; FUKUYAMA F., *The end of history and the last man*, Free Press, New York 1992.

distribuzione più diffusa ed equilibrata del potere nel mondo. Primo tra tutti, l'Unione Europea, che presenta caratteristiche peculiari. Essa non è uno stato, pur presentando degli elementi di statualità che le permettono, già oggi, di essere considerata un attore unitario sulla scena internazionale con una propria politica estera. Le mancano gli attributi belligeri di uno stato, essendo un attore sopranazionale nato per pacificare, al suo interno e nel resto del mondo, e per garantire democrazia e sviluppo. In effetti, la sua politica estera è oggi abbastanza (non del tutto) coerente con i suoi valori ed i suoi obiettivi. Essa, definita anche efficacemente politica estera strutturale, è volta a superare il modello della politica di potenza tipica del sistema westfaliano. Ho cercato di metterne in luce gli aspetti salienti, soffermandomi in particolare sul ruolo propulsivo dell'UE a favore della diffusione e dell'approfondimento del regionalismo nel mondo. Possiamo concludere che l'UE, oltre a bilanciare direttamente il potere americano (va tenuto presente che la rilevanza del potere militare è relativamente diminuito rispetto al *soft power* nel contesto della globalizzazione, e che la forza dell'UE sta soprattutto nel *soft power*), contribuisce alla causa della riforma delle Nazioni Unite creando attivamente le condizioni per un mondo multipolare non competitivo¹²⁵. In sostanza, grazie all'UE e alla sua politica estera, per la prima volta nella storia si può giungere senza guerre ad un nuovo ordine internazionale. Libri come quelli di Gilpin, che descrivono il mutamento internazionale come un fenomeno brusco e violento, potrebbero diventare obsoleti¹²⁶. Anzi, le trasformazioni nelle fonti di potere e le dinamiche della distribuzione del potere attuali dimostrano che la loro obsolescenza è già arrivata. La transizione graduale e pacifica al multipolarismo non competitivo è guidata dall'UE, che non solo favorisce il raggruppamento di stati in unioni regionali, ma ne influenza anche la qualità. I valori ed i principi alla base delle diverse esperienze sono ormai comuni: pace, democrazia, sviluppo, diritti umani, giustizia economica e sociale. Si tratta, in sostanza, dei principi alla base della sicurezza umana e multidimensionale, la quale sta divenendo un principio guida per l'Unione Europea e, gradualmente lo diventerà anche per le altre organizzazioni regionali.

Queste tendenze, unitamente alla spinta della società civile globale, analizzata nell'ultimo paragrafo, porteranno ad una fortissima domanda di riforma del Consiglio di

¹²⁵ Il test dell'aumento dell'influenza dell'Unione Europea e del declino dell'egemonia degli Stati Uniti è l'America Latina, considerata dai tempi della dottrina Monroe il cortile di casa statunitense. Il fatto che proprio qui l'UE abbia contribuito più attivamente ed influentemente allo sviluppo di esperienze di *tick regionalism*, cioè di organizzazioni regionali non solo economiche, ma politiche, basate su democrazia, diritti umani e sviluppo, è particolarmente significativo (MERCOSUR, Comunità Andina). Gli Stati Uniti, al contrario, faticano a trovare i consensi necessari all'attuazione del loro progetto di Zona di Libero Scambio delle Americhe (FTAA), rigorosamente basato sul mercato e ad esso limitato. L'America Latina, dunque, è un indicatore fondamentale della direzione imboccata dal sistema politico globale del futuro.

¹²⁶ GILPIN R., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989.

Sicurezza nella direzione sperata. Anche qui, il primo passo spetta all'Unione Europea, che comincia a chiedere un proprio seggio nel Consiglio. Il suo ingresso dimostrerà la potenzialità dell'organizzazione regionale nel fornire peso politico a tutti i suoi membri nel sistema politico globale, ed imprimerà perciò una ulteriore spinta al regionalismo, che porterà a sua volta ad una condivisa richiesta di ingresso delle organizzazioni regionali nel Consiglio di Sicurezza. A quel punto, data la nuova distribuzione del potere, molto più equilibrata, la riforma avrà ottime probabilità di riuscita. Il paradigma della sicurezza umana e multidimensionale, perfettamente compatibile con la globalizzazione (contrariamente al paradigma della sicurezza nazionale, che proprio la globalizzazione ha reso obsoleto), gradualmente interiorizzato dalle organizzazioni regionali grazie all'UE e alla società civile globale, renderà allora inscindibile dalla questione del Consiglio di Sicurezza quella del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC), di cui, analogamente, verrà richiesta la riforma.

BIBLIOGRAFIA

ADLER EMMANUEL – BARNETT MICHAEL (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge 1998

ALBERT MICHEL, *Capitalismo contro Capitalismo*, Il Mulino, Bologna 1993

ALMOND G.A – POWELL G.B., *Politica Comparata: Sistemi, Processi e Politiche*, Il Mulino, Bologna 1988

ANDREATTA FILIPPO, *Alla Ricerca dell'Ordine Mondiale. L'Occidente di Fronte alla Guerra*, Il Mulino, Bologna 2004

ANHEIER HELMUT – GLASIUS MARLIES – KALDOR MARY, *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, Oxford 2001

ANNAN KOFI, *In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All*, 21 marzo 2005

ARCHIBUGI DANIELE, *Il Futuro delle Nazioni Unite*, Edizioni Lavoro, Roma 1995

ATTINÀ FULVIO, *La Sicurezza degli Stati nell'Era dell'Egemonia Americana*, Giuffrè, Milano 2003

ATTINÀ FULVIO, *Il Sistema Politico Globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari 2003

BALDWIN RICHARD, *A Domino Theory of Regionalism*, Center for Economic Policy Research, London 1993

BARBER BENJAMIN, *L'Impero della Paura. Potenza ed Impotenza dell'America del Nuovo Millennio*, Einaudi, Torino 2003

BECK ULRICH, *La Società Globale del Rischio*, Asterios, Trieste 2004

BECK ULRICH, *Che Cos'è la Globalizzazione. Rischi e Prospettive della Società Planetaria*, Carocci, Roma 1999

- BONANATE LUIGI, *La Politica Internazionale tra Terrorismo e Guerra*, Laterza, Roma-Bari 2004
- BONANATE LUIGI, *Istituzioni di Relazioni Internazionali*, Giappichelli, Torino 2002
- BONANATE LUIGI, (ed.), *Il Sistema delle Relazioni Internazionali*, Einaudi, Torino 1976
- BOUTROS-GHALI BOUTROS, *An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1992
- BUZAN BARRY – WÆVER OLE, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge 2003
- BUZAN BARRY – WÆVER OLE, DE WILDE – JAAP, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998
- CAFFARENA ANNA, *A Mali Estremi. La Guerra al Terrorismo e la Riconfigurazione dell'Ordine Internazionale*, Guerini Studio, Milano 2004
- CAFFARENA ANNA, *Le Organizzazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna 2001
- CARNEVALI GIORGIO, *Dell'Impero Imperfetto (Voci per un Dizionario Minimo del Dopo 11 Settembre)*, in "Teroria Politica", XVIII, 3, 2002
- COMBA ANDREA, *Il Neo Liberismo Internazionale*, Giuffrè, Milano 1995
- COX ROBERT, *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, New York 1987
- CZEMPIEL ERNST-OTTO, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der Internationalen Beziehungen*, Beck, München 2002
- DE GUTTRY ANDREA – PAGANI FABRIZIO, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e Riforma del Sistema di Sicurezza Collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005
- DEUTSCH KARL – BURRELL S. – KANN R.A., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton 1957
- FALK RICHARD, *Per un Governo Umano*, Asterios, Trieste 1999

FARRELL MARY – HETTNE BJÖRN – VAN LANGENHOVE LUK (eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Pluto Press, London 2005

FAWCETT LOUISE – HURRELL ANDREW, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford 1995

FUKUYAMA FRANCIS, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992

GEORGE SUSAN – SABELLI FABRIZIO, *Crediti senza Frontiere. La Religione Secolare della Banca Mondiale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1994

GILPIN ROBERT, *Guerra e Mutamento nella Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989

HAAS ERNST, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stevens, London 1958

HABERMAS JÜRGENS, *La Costellazione Postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999

HAMPSON FEN OSLER, *Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder*, Oxford University Press, Oxford 2002

HETTNE BJÖRK – INOTAI ANDRÁS – SUNKEL OSVALDO, *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, MacMillan, London 2000

HUFBAUER GARY CLIDE – SCHOTT JEFFREY, *NAFTA: An Assessment*, Institute for International Economics, Washinton 1993

IKENBERRY JOHN – PARSI VITTORIO EMANUELE (eds.), *Teorie e Metodi delle Relazioni Internazionali*, Laterza, Roma-Bari 2001

IKENBERRY JOHN – PARSI VITTORIO EMANUELE (eds.), *Manuale di Relazioni Internazionali*, Laterza, Roma-Bari 2001

KALDOR MARY, *L'Altra Potenza. La Società Civile Globale: la Risposta al Terrore*, Università Bocconi Editore, Milano 2004

KALDOR MARY, *La Violenza Organizzata nell'Era Globale*, in *Concetti Chiave*, n. 5, settembre 2001

KALDOR MARY, *The ideas of 1989: the origins of the concept of global civil society*, in *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 9, 1999, n. 2

KEANE JOHN (ed.), *Civil Society and the State*, Verso, London 1988

KEOHANE ROBERT, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984

KEOHANE ROBERT – NYE JOSEPH (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1972

KEOHANE ROBERT – NYE JOSEPH, *Power and Interdependence Revisited*, in *International Organization*, 41, 1977, n. 4

KRASNER STEPHEN (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca (NY) 1983

KUPCHAN CHARLES, *La Fine dell'Era Americana, Vita e Pensiero, Milano 2003*

LAKE DAVID – MORGAN PATRICK, *Regional Orders. Building Security in a New World*, Pennsylvania State University Press, 1997

LEVI LUCIO – MOSCONI ANTONIO (eds.), *Globalizzazione e crisi dello stato sovrano*, Celid, Torino 2005

LEVI LUCIO, *Crisi dello Stato e Governo del Mondo*, Giappichelli, Torino 2005

LIPSCHULTZ RONNIE, *Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society*, in *Millennium*, vol. 21, 1992, n. 3

MASCIA MARCO, *Il Sinergismo Politico ONG-Nazioni Unite*, in “Pace, Diritti dell’Uomo, Diritti dei Popoli”, VII, 2, 1993

MASTROLILLI PAOLO, *Lo Specchio del Mondo*, Laterza, Roma-Bari 2005

MATTLI WALTER, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1999

MCGREW ANTHONY (ed.), *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*, Polity Press, Cambridge 1997

NEWMAN EDWARD – RICHMOND OLIVER (eds.), *The United Nations and Human Security*, Palgrave, New York 2001

NYE JOSEPH, *Bound to Lead: the Changing Nature of the American Superpower*, Basic Books, New York 1990

NYE JOSEPH, *Il Paradosso del Potere Americano. Perché l'Unica Superpotenza non Può Più Agire da Sola*, Einaudi, Torino 2002

PAPISCA ANTONIO, *Democrazia Internazionale, Via di Pace. Per un Nuovo Ordine Internazionale Democratico*, Franco Angeli, Milano 1995

PAPISCA ANTONIO – MASCIA MARCO, *Le Relazioni Internazionali nell'Era dell'Interdipendenza e dei Diritti Umani*, CEDAM, Padova 1997

PIANTA MARIO, *Globalizzazione dal basso*, Manifestolibri, Roma 2001

PRICE RICHARD – ZACHER MARK, *The United Nations and Global Security*, Palgrave, New York 2004

RIFKIN JEREMY, *Il Sogno Europeo*, Mondadori, Milano 2004

SARDAR ZIAUDDIN – DAVIES MERRYL WYN, *Perché il Mondo Detesta l'America?*, Feltrinelli, Milano 2003

STIGLITZ JOSEPH, *La Globalizzazione ed i Suoi Oppositori*, Einaudi, Torino 2002

TELÒ MARIO, *European Union and New Regionalism*, Ashgate, Adelshot 2004

TELÒ MARIO, *L'Europa Potenza Civile*, Laterza, Roma-Bari 2004

TODOROV TZVETAN, *Il Nuovo Disordine Mondiale. Le Riflessioni di un Cittadino Europeo*, Garzanti, Milano 2003

WALLERSTEIN IMMANUEL, *Il Declino dell'America*, Feltrinelli, Milano 2003

WALTZ KENNETH, *Teoria della Politica Internazionale*, Il Mulino, Bologna 1987

WEISS THOMAS, *Collective Security in a Changing World*, Lynne Rienner, Boulder 1993

WEISS THOMAS – FOSYTHE DAVID – COATE ROGER, *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Boulder 2004

ZOLO DANILO, *I Signori della Pace. Una critica del Pacifismo Giuridico*, Carocci, Roma 1998

RESEARCH PAPER

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. + 39 011.6705024
Fax + 39 011.6705081
E-mail: info@csfederalismo.it

