

# Il nuovo disordine internazionale

LUIGI VITTORIO FERRARIS

## **Periodizzazioni di sistemi internazionali sino al 1945 fallimento della la Sdn**

Nella narrativa storica le periodizzazioni sono strumenti di comodo: vengono definite dopo gli avvenimenti. Sono i posteri a individuare le fratture con le quali si susseguono le epoche storiche, perché la storia continua incessante a tessere le sue fila talvolta imperscrutabili. Se sono eventi contemporanei non mancano illusioni e delusioni quando si indulge a qualificarli di eventi ‘epocali’. Con tutti i loro limiti e le loro casualità le scansioni temporali servono per organizzare la memoria, per registrare e studiare i cambiamenti e cercare di intravederne le conseguenze: prevederli è ben più arduo ed è già molto riuscire a intuirli prima che si verifichino.

Nel Seicento la guerra dei Trent’anni si è conclusa con i trattati di Westfalia, eretti a fondamento di un sistema internazionale detto moderno perché fondato su Stati sovrani: un sistema poco idoneo per la stabilità o la pace ed infatti fra Seicento e Settecento le guerre si sono inseguite senza posa e non solo europee quando investivano il pianeta, dalle Americhe all’India (non ancora all’Africa), una prefigurazione euro-atlantica! Segue il quasi trentennio rivoluzionario e napoleonico esaltato nel ricordo, ma come non mai cruento con battaglie animate da spirito nazionale: entusiasmo dei cittadini e armistizi con la invenzione a piacimento di Stati destinati ad essere provvisori lasciando peraltro dietro di sé germi di futuri sommovimenti. Vi pone fine il Congresso di Vienna, primo esempio di diplomazia congressuale per sistemare il mondo di allora (principalmente l’Europa) con una struttura razionale volta ad assicurare la pace e la tranquillità: il legittimismo dei sovrani nonché il legittimo diritto-dovere dei membri riconosciuti dell’Europa di far funzionare il sistema internazionale con al centro l’Europa dominatrice del mondo: ne erano garanti le cinque potenze (cui poi si aggiunge l’Italia)<sup>1</sup>.

Tuttavia i popoli accarezzavano altre aspirazioni: la libertà anche mediante la guerra di cittadini (in realtà minoranze combattive). Il sistema troppo razionale di Vienna si sgretola: per quanto ispirato da una società culturalmente cosmo-

<sup>1</sup> Per tutti Guglielmo Ferrero, *Il Congresso di Vienna*, Milano, Casa Editrice Corbaccio, 1999; Eckart Conze, *Wiener Ordnung*, in «Frankfurter Allgemeine», 20.11.2002.

politica era minato alla base da empiti nazionalistici. Lo *status quo* è difficile da preservare ed i popoli, manipolati o meno, per il cambiamento sono pronti a sostenere guerre, prima coloniali, poi europee sino a precipitarsi nella prima guerra mondiale senza rendersi conto che la guerra sarebbe stata diversa dal passato: una grande sconfitta dell'ottimismo della fede nel progresso del sistema ottocentesco, che non aveva saputo evitare una guerra con perdite umane altissime e con esiti assai insoddisfacenti.

Per attuare il nobile intento che dovesse essere l'ultima guerra, occorre scelte coraggiose che nessuno era pronto a fare. Un sedicente nuovo sistema internazionale veniva fondato improvvidamente sulle sabbie mobili di molteplici rivendicazioni e dell'ingannevole astrazione di Stati etnici<sup>2</sup>. La nuova organizzazione internazionale – la Società delle Nazioni (Sdn) – chiamata a amministrare il sistema si dimostra essere un penoso abbaglio, aggravato fra le altre cose dall'assenza irresponsabile degli Stati Uniti, la quale evidenzia una contraddizione destinata a durare nel tempo: l'Europa voleva rimanere al centro del sistema ed invece senza gli Stati Uniti l'Europa era incapace di gestirsi.

Alla triste esperienza della prima guerra mondiale segue un armistizio brevissimo – appena vent'anni – durante il quale le crisi si susseguono nella chiara volontà degli Stati di tenere saldo il diritto ad usare la forza. Il sistema di Versailles non funziona poiché non riesce a imporre regole che possano essere accettate da tutti, né ad attuare gli obiettivi morali proclamati solo a parole. La seconda guerra mondiale era inevitabile, benché la maggiore responsabilità ricada su coloro – la follia del Terzo *Reich* in testa e altrettanto le mire del Giappone e dell'Italia - che la consideravano come un evento non da paventare, bensì da ricercare perché solo la guerra poteva assicurare una vittoria definitiva con contenuti che pretendevano di guardare all'avvenire 'millenario', mentre invece erano squallidamente antiquati come il *Lebensraum*.

## **Il sistema bipolare della guerra fredda e la sua dissoluzione**

La sconfitta nel 1945 di questa impostazione aberrante sia in politica che in economia ha rafforzato il proposito di costruire un nuovo più sicuro sistema internazionale, cui gli Stati dovessero sottomettersi e da affidare ad organizzazioni internazionali: il sistema di Bretton Woods per l'economia mondiale con tutte le sue derivate e le Nazioni Unite per gestire i rapporti fra gli Stati<sup>3</sup>.

Quel sistema nasceva da una alleanza che credeva di poter celare un equivoco<sup>4</sup>. In un clima di reciproca diffidenza sino all'ostilità venivano offerte due alternative di società umana e internazionale, sostenute entrambe da ambizioni di ege-

<sup>2</sup> Per l'attualità degli Stati etnici cfr. Stuart J. Kaufman, *Modern hatreds: the symbolic politics of ethnic war*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.

<sup>3</sup> Per il sistema internazionale vanno ricordati in particolare taluni testi cui ispirarsi: Filippo Andreatta e altri, *Relazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 1977; Luigi Bonanate (a cura di), *Il sistema delle relazioni internazionali*, Torino, Einaudi, 1976; Franco Mazzei, Raffaele Marchetti, Fabio Petitto, *Manuale di politica internazionale*, Milano, Egea, 2010.

<sup>4</sup> Forse anzi equivoci: cfr. Marco Cesa, *Alleati ma rivali*, Bologna, il Mulino, 2007; anche Barry Buzan, *Il gioco delle potenze*, Milano, Università Bocconi Editore, 2006.

monie moderate dalla deterrenza nucleare, tanto vituperata quanto idonea a mantenere un equilibrio complessivo e a permettere la decolonizzazione, pur non impedendo atroci conflitti ovunque. Guerra improbabile, pace impossibile nella plastica sintesi di Raymond Aron del quarantennio della guerra fredda. Quel sistema bipolare consentiva la demonizzazione dell'avversario inchiodando ciascuno alle proprie ideologie, ma presupponeva interessi compatibili dei maggiori attori internazionali antagonisti: la centralità degli Stati e il contenimento nell'uso della forza, in ispecie se nucleare. La relativa stabilità permetteva all'Europa di inventare un processo di coraggiosa e avveniristica unificazione sino all'integrazione. Eppure quella stabilità era minata: la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Cscce) di Helsinki non è stata la causa, ma l'indizio, non tempestivamente percepito fino dal 1956 (certamente non dalle immaginazioni dei partiti comunisti occidentali), di una lunga e sofferta agonia disgregatrice del mondo comunista. Il sistema bipolare non poteva essere eterno e difatti si dissolve in una notte: ma quello che sembrava un accidente improvviso era invece il punto di arrivo di una lenta evoluzione. La guerra fredda si conclude senza una pace: i vincitori non hanno sconfitto l'antagonista perché l'antagonista ha rinunciato ad esserlo.

Quell' 'accidente' non sanzionava soltanto la fine del contrasto ideologico ed egemonico, ma disegnava un diverso sistema<sup>5</sup>. Il brevissimo ventennio susseguente ha visto susseguirsi varie fasi di cambiamento, difficili da sceverare perché manca la distanza per giudicare le dimensioni dei successivi micro- sistemi internazionali, nessuno dei quali ha avuto il tempo di consolidarsi.

### **Un nuovo ordine internazionale fra la *pensée unique* democratica e la promozione dei diritti umani o fondamentali**

All'inizio dell'ultimo decennio del secolo XX sembrava schiudersi la realizzazione di quel nuovo ordine internazionale che il presidente Bush aveva divinato nel 1990 nel suo discorso a Magonza: un sistema internazionale affidato – finalmente! – alla gestione di una organizzazione internazionale universale: la guerra del Golfo del 1991 è una dimostrazione che il sistema Onu possa funzionare a condizione che vi sia una volontà collettiva in ispecie dei membri privilegiati del Consiglio di sicurezza. Esempio reso possibile non tanto dalla gravità di una violazione palese del diritto, ma dai mutamenti che avevano lasciato tanto attoniti da suscitare la prevalenza di interessi collettivi su quelli particolaristici. Raro trionfo del multilateralismo! Soltanto i pacifisti non lo avevano capito e avevano lanciato lo slogan sciocco «Contro la guerra senza se e senza ma», dimostrando come un non meditato amore per la pace possa avere una valenza negativa.

Se questo era un aspetto – nuovo e positivo – del sistema internazionale, se ne manifestava un altro più controverso e più complesso<sup>6</sup>: la convinzione dive-

<sup>5</sup> Cfr. Edward Mortimer, *European security after the Cold War*, in «Adelphi Papers», 1992, 371; Ian Clark, *Post Cold-War order*, Oxford, Oxford University Press, 2001; Luigi Vittorio Ferraris, *Un nuovo sistema internazionale?*, in «Affari Esteri», 2003, 138.

<sup>6</sup> Per alcuni si apriva un periodo di disordine a causa dell'affermazione delle nazioni non più imbrigliate dal sistema detto di Yalta: cfr. Pierre Lellouche, *Le nouveau monde*, Paris, Bernard Grasset, 1992.

nuta generale sino ad assurgere a pensiero comune indiscusso e indiscutibile che dovesse prevalere ovunque, per garantire pace e stabilità e quindi felicità generale, il sistema chiamato democratico di stampo occidentale, articolato in maniera più compiuta dalla rivoluzione americana e da quella francese e dal liberalismo e dal secolarismo ottocentesco: un ‘eccezionalismo culturale’<sup>7</sup>. Al centro la volontà popolare espressa da pluralità di movimenti politici con la libertà di stampa e di riunione e il cosiddetto Stato di diritto con la sanzione di elezioni, manifestazione principe per amministrare la cosa pubblica e controllarla, e soprattutto l’esaltazione dei diritti degli individui e dei popoli: i diritti umani o fondamentali<sup>8</sup>. Un convincimento rapidamente affermatosi tanto che ovunque, sia pure con incertezze, i sistemi di governo che vi contraddicevano andavano condannati: qualora regimi autocratici venissero tollerati per ragioni di Stato si faceva appello a giustificazioni tortuose. Si sosteneva che il sistema chiamato democratico fosse la mèta dello statuto dell’organizzazione universale – l’Onu – dimenticando che sino alla vigilia l’Onu non aveva esitato a considerare del tutto legittimi regimi che quei diritti violavano (la Cambogia di Pol Pot fra i tanti esempi).

In base alla prevalenza della volontà popolare o democratica si scuoteva dalle basi il sistema internazionale, che per sua natura aspirerebbe allo *status quo*: può essere turbato dalle guerre – come è sempre avvenuto – ma per giungere ad una pace. Un sistema gestito da una organizzazione internazionale universale non può ammettere una situazione diversa dallo *status quo*: puntualmente nello statuto delle Nazioni Unite la non ingerenza e l’integrità territoriale sono logicamente erette a presidio di una struttura non modificabile – salvo per l’autodeterminazione nell’ambito della decolonizzazione – e certamente non con l’uso della forza dichiarato illegale e illegittimo (salvo per legittima difesa entro rigidi criteri)<sup>9</sup>.

Perseguendo la stabilità come obiettivo principale di un ordine, che avesse a fondamento una comunanza di intenti di governo e cittadini, si insiste sul multipolarismo e sul multilateralismo con l’ostracismo di decisioni unilaterali. La volontà collettiva poteva mettere a disposizione interventi anche con la forza, seppure mitigata, per affermare che la pace non poteva prevalere senza che quei diritti umani - e democratici se politici – non avessero avuto piena vigenza<sup>10</sup>.

L’ultimo decennio del XX secolo, forte del manifesto grandioso successo della ‘esportazione’ sottile della democrazia condotta durante la guerra fredda, ha annunciato la *pensée unique* quale risultato di una commistione – per citare Toynbee – fra mimesi e esercizio della forza, fra influenza e convincimento, fra

<sup>7</sup> Così Tomas M. Franck, *Are human rights universal*, in «Foreign Affairs», 2001, 80; cfr. anche Michael Ignatieff, *Human rights as politics and idolatry*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>8</sup> Vasta la letteratura: in particolare Antonio Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2010; Ruti T. Teitel, *Humanity’s law*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>9</sup> Ampiamente Catello Avenia, *Legittima difesa e diritto internazionale*, Roma, Aracne, 2012.

<sup>10</sup> Vasta letteratura: da ultimo in particolare Brendan Simms, *Humanitarian intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

propaganda e affermazione di un modello vincente. Tutti vi si dovevano adeguare, a cominciare dalla Russia e dagli altri eredi dell'Urss: regimi autoritari nella sostanza, ma rispettosi, in genere, delle formalità esterne sino ad aderire ai principi 'democratici' della Osce, interpretati con tollerata ipocrisia. Rimaneva aperto il quesito se il dovere di proteggere quei diritti spettasse solo all'Onu nel multilateralismo o se anche fosse compito di iniziative unilaterali o di gruppi di buona volontà (anzi dovere in nome della *responsibility to protect*)<sup>11</sup>.

In quel decennio avvenimenti contrastanti incidono sul normale funzionamento di un sistema internazionale fondato su strumenti collettivi (o multilaterali?). I conflitti per le secessioni nella ex-Jugoslavia ripropongono la guerra entro l'Europa con le peggiori conseguenze per le popolazioni civili: in pochi anni proprio in Europa si ripropongono logiche che avrebbero dovuto essere superate e cioè odii etnici, religiosi, culturali e processi di esclusione nonché rinnovate pulsioni nazionaliste (sino ad oggi, tanto da indurre a proclamare la lotta contro di esse). Le stesse irrazionalità emergono anche altrove mettendo in forse il preteso nuovo ordine internazionale ispirato alla volontà collettiva e questo nella passività di una opinione pubblica che sembrava poco sensibile a quanto potesse turbare la sua tranquillità più o meno opulenta.

Dal canto suo l'Europa pensa molto a se stessa discutendo a lungo sul come estendere a tutto il continente europeo la sua costruzione audace di unione prima economica e poi politica: oltre dieci anni di una politica europea dilaniata in dibattiti fra allargamento e approfondimento, mentre il sistema globale andava modificandosi. Nuove potenze (la Cina soprattutto) e nuovi anomali attori assumevano una posizione preminente. D'altronde l'Europa, sostenuta dall'intelletto di alte culture nonostante le sue passate colpe, ha creato un suo profilo, che tuttavia vanta appena cinquant'anni di vita: dunque consapevolezza dei limiti dell'Europa e quindi necessità di relativizzare la funzione dell'Europa.

## **Il nuovo nemico del secolo XXI e il diritto di difendersi**

All'inizio del XXI secolo, appena dopo un decennio dagli eventi che un nuovo sistema avevano dischiuso, l'attentato alle Due Torri dell'11 settembre 2001 cambia il contenuto e il fine del sistema internazionale. Interviene un nuovo fattore, le cui avvisaglie drammatiche non erano state adeguatamente considerate negli anni precedenti, nonostante opportune prese di posizione anche in sede Onu: il terrorismo globale.

Nega valore a qualsiasi ordine internazionale e rifiuta le sue norme di comportamento<sup>12</sup>. È il nemico – il nuovo nemico – nei cui confronti la guerra aperta sembra essere l'unica reazione immaginabile senza lasciarsi frenare dalle indeci-

<sup>11</sup> Cfr. Alex Bellamy, *Responsibility to protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; ma anche Michael Mandelbaum, *The reluctance to intervene*, in «Foreign Policy», 1994, 5.

<sup>12</sup> Interessante rilevare che si ritiene essere obbligo che discende dalla religione e non dal diritto la tutela dei diplomatici e degli stranieri: dichiarazione del presidente egiziano Mohammed Morsi il 14 settembre 2012, in «Corriere della Sera», 15.9.2012.

sioni dell'Onu o dalla vacua eloquenza di chi pretendeva di riflettere la cosiddetta coscienza del mondo o di chi dimenticava che la guerra può essere necessaria e doverosa: sia pure ad un prezzo doloroso, come l'esempio della ferrea volontà dell'Inghilterra nel 1940 attesta.

Improvvisamente, e purtroppo, la guerra tornava ad essere strumento necessario per difendere la sicurezza<sup>13</sup> e gli Stati riprendevano il loro antico ruolo di soggetti principali del sistema internazionale e i necessari punti di riferimento del consenso dei cittadini. Gli Stati Uniti si collocano al centro del sistema internazionale: il cosiddetto unilateralismo o unipolarismo americano non cercato, bensì subito proprio all'indomani di un manifesto dichiarato intento di non più giocare un ruolo determinante nell'inclinazione verso un moderato isolazionismo, costringe ad agire senza che la ricerca dell'unanimità possa frenare l'urgenteolutezza delle decisioni. Ma questi scenari hanno due punti deboli: la scelta del momento opportuno e la constatazione che una a guerra deve concludersi con una pace. Ma come fare la pace con il terrorismo? Quale è l'interlocutore per concordare compromessi plausibili?

Un nuovo ordine cerca di affermarsi fra l'unilateralismo delle decisioni urgenti per la sicurezza e la pretesa del multilateralismo sulla base di una introvabile volontà collettiva alla ricerca di un rinnovato equilibrio di potenza<sup>14</sup>.

Il dibattito fra unilateralismo e multilateralismo si fonda su categorie astratte della vita internazionale<sup>15</sup>: unilateralismo quando necessario, multilateralismo quando possibile. Il multilateralismo, assai utile sul piano mediatico, non può nascondere le realtà dei rapporti di forza richiamando alla memoria Tucidide che fa dire al generale ateniese: «Voi fareste la stessa cosa che faccio io se ne aveste la forza».

### **Insuccessi dell'unilateralismo e del multilateralismo e dei diritti umani nell'urgere della crisi finanziaria**

Di conseguenza nel decennio del secolo XXI si distinguono due fasi nella gestione di un incerto sistema internazionale.

Il primo periodo vede la guerra in Afghanistan approvata dall'Onu e poi la guerra in Iraq condotta da una coalizione a guida americana: entrambe in funzione di lotta al terrorismo e in parallelo con il fine di abbattere dittature e instaurare democrazie sulla scia della diffusione di un progresso democratico. Dopo undici anni, in Afghanistan la guerra continua: con il ritiro previsto dei contingenti internazionali è triste prevedere che l'Afghanistan ricadrà nella sua storia, intesa da tre secoli di guerre e di violenze indicibili<sup>16</sup>. In Iraq apparentemente risul-

<sup>13</sup> Sulle nuove guerre cfr. fra l'altro Carlo Jean, *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma-Bari, Laterza, 1997; Alessandro Colombo, *La guerra ineguale*, Bologna, il Mulino, 2006; Renato Federici, *Guerra e diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

<sup>14</sup> Cfr. sull'equilibrio di potenza Richard Little, *The balance of power in international relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

<sup>15</sup> Sul multilateralismo cfr. John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism matters*, New York, Columbia University Press, 2003.

<sup>16</sup> Fra le molte opere eccelle Peter Tomsen, *The wars of Afghanistan*, New York, Public Affairs, 2011.

tati sono stati conseguiti, ma quanto profondi e duraturi? In entrambi i casi unilateralismo e multilateralismo hanno fallito ed è fallita altrettanto la convinzione dell'ultimo decennio del secolo XX che la superpotenza globale – leggesi Stati Uniti – potesse dominare, grazie alle sue capacità, ogni crisi e risolverla<sup>17</sup>. Non è più così, ma è svanita anche la speculare convinzione – o illusione? – che il ricorso alla forza, autorizzato o meno dall'Onu o dalla cosiddetta comunità internazionale, possa essere risolutivo. In siffatto quadro generale il sistema non trova più nessuna guida neppure potenziale: né benevole egemonie di una o più superpotenze (come durante la guerra fredda), né capacità di organizzazioni internazionali di gestire le crisi, mentre l'Europa è sempre più incerta sino a essere sulla via di un controllato disarmo.

Il secondo periodo è stato aperto dalla crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti nel 2008: è piombata in primo luogo in Europa, ma ha inciso su tutto il sistema economico internazionale vanificando le speranze forse esagerate riposte nei benefici della globalizzazione<sup>18</sup>. Una crisi che viene descritta come finanziaria, mentre incide sulla validità del modello euro-atlantico allorquando coinvolge le prospettive di sviluppo sociale sino a sollecitare dubbi sulla opportunità di riesaminare la validità del modello democratico proclamato universale dopo il 1989-1991<sup>19</sup>: la rassegnazione delle opinioni pubbliche, le inclinazioni per governi tecnici nazionali, l'investitura di organismi internazionali con grande autorità ma privi di legittimazione popolare (comprese le agenzie di *rating* dai contorni così oscuri ma influenti)<sup>20</sup>, il rallentamento dello slancio produttivo e inventivo indicano l'orientamento verso un ordine internazionale ben diverso dalle speranze dell'ultimo decennio del secolo XX. Allora si riteneva, a torto o ragione, di dover imporre o sollecitare la democrazia ovunque per il bene comune<sup>21</sup> e esaltare il trionfo della economia di mercato (o della *new economy*), presidio della democrazia, nonché collocare i diritti fondamentali (o umani) al centro di un sistema internazionale volto alla pace e alla stabilità: ora la diffusa indifferenza dell'opinione pubblica euro-atlantica non è più incline ad affrontare gli oneri di quei generosi obiettivi.

Di conseguenza il realismo dell'immediato non sono più i diritti umani – checché ne dicano la dignità della recente lettera congiunta italo-svedese<sup>22</sup> o talune affermazioni roboanti – in quanto urge la ricerca di un altro tipo di sicurezza: quella finanziaria ed economica e sociale. Se il modello occidentale – democrazia più sviluppo socio-economico – è in crisi, il sistema internazionale ne risente<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Peter Bender, *Weltmacht Amerika*, Stuttgart, Klett-Cotta Verlag, 2003; G. John Ikenberry, *America unrivaled*, Ithaca, Cornell Studies in Security Affairs, 2002; Oliver Roy, *L'impero assente*, Roma, Carocci, 2004.

<sup>18</sup> Cfr. Ian Clark, *Globalizzazione e frammentazione*, Bologna, il Mulino, 1997; Vittorio Federico Parsi, *Interessi nazionali e globalizzazione*, Milano, Jaca Book, 1998.

<sup>19</sup> Sui pericoli interni ai sistemi democratici cfr. Tzvetan Todorov, *I nemici intimi della democrazia*, Milano, Garzanti, 2012.

<sup>20</sup> Sulla legittimità in un contesto più ampio, importante Ian Clark, *Legitimacy in international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>21</sup> Cfr. ad es. Antonio Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani*, Roma, Editori Riuniti, 2001.

<sup>22</sup> Lettera congiunta dei ministri Giulio Terzi e Carl Bildt in «Il Tempo» 15.8.2012.

<sup>23</sup> Cfr., per considerazioni attualizzate, Michael J. Mazarr, *Rivalry's new face*, in «Survival», 2012, 4.

L'entusiasmo per interventi umanitari per la stabilità e la pace si è spento: i fatti libici sembravano riaccendere la disponibilità di alcuni Stati ad intervenire, pur se mossi da una serie di ambiguità e dall'intersecarsi di interessi immediati, ma subito dopo l'incapacità di agire nel caso della Siria o l'acritica esaltazione della primavera araba indicano l'affievolirsi degli slanci. Vi sovrastano il timore di uno scontro con l'Iran, la vanificazione del trattato di non proliferazione, la conflittualità congenita nel Vicino Oriente.

Ne consegue che la comunità internazionale è priva di un sistema di governo che possa essere affidato ad attori responsabili. Non più gli Stati Uniti avviluppati nei problemi interni ben oltre le esigenze di una campagna elettorale; non certo l'Europa (neppure come guida ideale); ancor meno l'Onu. Si constata ancora una volta che senza gli Stati Uniti, nonostante i loro errori, nessuna strategia globale è immaginabile in specie con una Europa ripiegata sulle sue difficoltà<sup>24</sup>. Ma sono gli Stati Uniti all'altezza anche dinnanzi potenza cinese?<sup>25</sup>

### **La crisi profonda delle organizzazioni internazionali e in specie dell'Onu**

La crisi maggiore di questa mancanza di governabilità internazionale e del disordine internazionale nel secolo XXI è quella delle organizzazioni internazionali, la grande speranza del secondo dopoguerra. I poteri delle Nazioni Unite, tendenzialmente sovranazionali, si muovono entro i rigorosi parametri che gli Stati membri sono disposti a consentire. D'altronde l'Onu, indispensabile quale punto di riferimento in specie poi nell'azione meritoria di sue agenzie specializzate, non ha avviato a soluzione nessuna delle maggiori crisi internazionali (e la stabilità della guerra fredda non è stata certo collocata sotto l'usbergo dell'Onu!), diventando ineluttabilmente lo strumento delle ambizioni di singoli membri permanenti quale leva per ottenere riconoscimento di posizioni di potere (un tempo la Francia ora la Russia, come esempi fra i tanti possibili). L'Onu non è più in grado di fungere da paravento, anche per opinioni pubbliche pavide, per sfuggire alle responsabilità che gli Stati a loro volta non vogliono e non sanno assumersi.

Nel secolo XXI un nuovo ordine internazionale non si è quindi rivelato possibile per il confluire di due filoni importanti.

Il primo: in omaggio a principi di per sé più che apprezzabili sul piano etico, è stato alterato il profilo del sistema internazionale fondato sul rapporto fra Stati tuttora sovrani, consentendo la violazione dei principi della non ingerenza sino al *regime change* o al *nation building*<sup>26</sup> e quindi incidendo sull'eguaglianza sovrana: questo in virtù di decisioni di Stati privilegiati e in attesa di una improbabile riforma dello statuto. Violazione aggravata dall'arbitraria selettività degli interventi

<sup>24</sup> Cfr. da ultimo Robert Kagan, *The World America made*, New York, Alfred A. Knopf, 2012 (interessante recensione di Cesare Merlini, *The lonely architect*, in «Survival», 2012, 4). Cfr. anche Nial Fergusson, *Colossus*, New York, Penguin Press, 2004; Michael Mandelbaum, *The case for Goliath*, New York, Public Affairs, 2005; Kori Shake, Klaus Becher, *How America should lead*, Policy Review on line, 2002.

<sup>25</sup> Cfr. Andrew J. Nathan, Andrew Scobell, *How China sees America*, in «Foreign Affairs», 2012, 5.

<sup>26</sup> Può essere definita una *imperial tutelage*: così Michael Ignatieff, *Empire lite*, London, Vintage, 2003, p. 2.



detti umanitari: promossi principalmente dalla comunità euro-atlantica (il 12% della popolazione mondiale) in un empito di eurocentrismo con l'ambiguità di neocolonialismo e con il rischio di apparire manifestazione di intolleranza verso il diverso, da deplorare laddove non corrisponda ad una precostituita visione della società: un diverso a sua volta intollerante.

Il secondo: il trasferimento dei nuovi parametri di interesse nazionale e di sicurezza, i quali non hanno natura meno militare e più economico-sociale, a enti diversi da quelli in cui le società si riconoscono, vale a dire a organismi di varia natura internazionale, ma incompiutamente controllabili dagli Stati e ancor meno dai cittadini con la conseguenza di una mancanza non solo di legittimità democratica, ma anche di trasparenza. Questo punto può trovare una soluzione equilibrata nella cornice di una avanzata visione integrazionista dell'Europa – in chiave auspicabilmente positiva –, ma non trova sostegno né applicazione quale possibile anima di un sistema internazionale: lo evidenzia la circostanza che le varie ipotesi di allargare la base del sistema dal contesto euro-atlantico a quello mondiale (i G20 ad esempio, per non parlare ancora una volta dell'Onu) sono rimaste al margine dell'odierna crisi generale.

### **Un nuovo ordine mondiale non è nella realtà internazionale dell'oggi nell'esigenza di sopravvivenza di attori internazionali**

In conclusione il mondo rimane contraddittorio, perché composto da attori individuali (gli Stati)<sup>27</sup> e da forze anomale non controllabili e non integrabili in qualsivoglia sistema. Più intenso sarà il riconoscimento della volontà dei cittadini, maggiori potranno essere in contrappunto le tensioni, mentre le ambiziose mete di ordini globali o di nuovi ordini internazionali si allontaneranno. Si parlava pochi anni or sono di un positivo ordine postmoderno, mentre invece il sistema internazionale versa come non mai in un profondo e pericoloso disordine contraddistinto dall'incertezza e dalla difficoltà di assumere responsabilità globali.

Un ordine mondiale fondato su una sicurezza globale, in quanto sistema di norme e di comportamenti condivisi in ispecie nel rispetto dei diritti umani degli individui, non sembra poter appartenere alla dimensione dell'attualità: vanno dunque fugate le speranze ideali di una decina di anni or sono? Potrebbero riprendere slancio sotto lo scettro di una egemonia o di un impero<sup>28</sup> se del caso multilaterale, ma nessuno è disposto ad accettarli e soprattutto nessuno sa veramente assumersene l'onere né sembra averne l'intenzione.

In un mondo frammentato nel quadro di una comunità internazionale non omogenea nelle sue singole componenti un 'nuovo ordine' mondiale non è oggi nella realtà delle cose. Lo preclude la constatazione che ogni membro del siste-

<sup>27</sup> Cfr. Marco Clementi, *Primi fra pari*, Bologna, il Mulino, 2011; Alessandro Colombo, *La disunità del mondo*, Milano, Feltrinelli, 2010; Francis Fukuyama, *The origins of political order*, New York, MacMillan, 2011.

<sup>28</sup> Cfr. in particolare Herfried Münkler, *Imperi*, Bologna, il Mulino, 2008; Deepak Lal, *In difesa degli imperi*, Torino, Lindau, 2005; Leo G. Blanken, *Rational Empire*, Chicago, University of Chicago Press, 2012.

ma internazionale – attori legittimi o anomali che siano - mira a salvaguardare la propria sopravvivenza: in termini sofisticati e associativi in alcune parti del globo (la comunità euro-atlantica), e altrove con la forza bruta ignorando non dicasi la forza, ma almeno l'utilità del diritto. Vengono disattese oramai le aspettative che possa sorgere a breve una società internazionale su valori condivisi da popoli e individui superando ideologie e religioni, ambizioni e demagogie.

Come potrà sortire da questo attuale disordine un nuovo ordine? E quale? Per ora non se ne possono intravedere neppure per ipotesi i contorni e quindi il Leviatano non è alle viste.