

POTERE IMPERIALE O AUTORITÀ MONDIALE?

VERSO UNA NUOVA “MACHTPOLITIK”?

In questo concitato e per molti versi drammatico inizio del XXI secolo parrebbe che, in luogo dell'avvento di un'idea postnazionale, postwestfaliana di politicità, che avrebbe dovuto liquidare la concezione statocentrica e dialettica della politica internazionale, si stia compiendo una transizione-regressione ad una tarda modernità politica dal volto antico, che riassegna un ruolo al conflitto e si annuncia con connotati vagamente neoimperiali. E ogni indizio di impero coincide necessariamente con la fine del *Commonwealth*, cioè di ogni unione tendente al bene comune dei partecipanti¹.

Un itinerario tortuoso dunque, un circolo davvero vizioso, da violenza a violenza, che sembrerebbe precludere una via d'uscita dalla crisi politica della modernità. La lunga agonia delle ideologie moderne comporterebbe il tramonto delle «illusioni di poter aggirare il tessuto conflittuale della modernità. Esso ancora oggi ci avvolge, lasciando che sotto i nostri occhi la maestosa sovranità dello stato moderno esali gli ultimi respiri, travolta dallo scatenamento parossistico delle “forze materiali” della modernizzazione, mentre l'Occidente è sotto assedio e la libertà dell'individuo assomiglia sempre più all'ambigua ebbrezza d'un volo senza rete. In tali condizioni, non possiamo escludere che i conflitti della modernizzazione, affiorati sin dalla fine dell'Ottocento, possa-

¹ Cf. L. Fuerth, *An Air of Empire*, in «The Washington Post», 20 marzo 2003.

no giungere ad un nuovo grado d'intensità, mostrando la dissoluzione della modernità senza con ciò indicare alcun "oltre"»².

L'arcaismo di questo esito paradossale è tutto "narrato" in un passo di Tucidide, grandioso e terribile, che riporta l'implacabile discorso degli ambasciatori ateniesi ai Meli. Si tratta di un *logos* che si presenta con le fattezze di *pòlemos*, e che si propone come univoca interpretazione della storia e dei rapporti tra le unità politiche: «Siete consapevoli quanto noi – dicono gli inviati di Atene – che i concetti della giustizia affiorano e assumono corpo nel linguaggio degli uomini quando la bilancia della necessità sta sospesa in equilibrio tra due forze pari. Se no, a seconda, i più potenti agiscono, i deboli flettono»³. I delegati ateniesi propongono di dirimere il confronto assumendo come riferimento il *sympheron*, l'utile, e non il *dikaion*, il giusto. La *physis*, la legge di natura, si impone sul *nomos*, sulla legge *tout court*. Nel discorso degli ambasciatori ateniesi ai Meli non si ravvisa «nessuna emozione, nessun furore. E nessuna impazienza: così "procede" soltanto chi è perfettamente sicuro di possedere il vero, certo che il proprio fare sta su un "fondamento inconcussum"»⁴.

Proprio questa asimmetrica certezza, strutturalmente non relazionale, è alla base di una visione delle relazioni tra le unità politiche che rischia di compromettere alcune faticose e sofferte acquisizioni, risultato del lento emergere della politica mondiale dalle nebbie insidiose dell'anomia e della tendenziale anarchia, stigmatizzate già da Immanuel Kant.

Questo processo coinvolge la potenza americana, oggi indubbiamente e indiscutibilmente egemone sotto vari profili e con esiti contraddittori.

In un ambiente internazionale che stenta a trovare un assetto stabile dopo la fine della guerra fredda e della grande contrapposizione "sistematica" tra capitalismo e socialismo reale, la visione del ruolo della potenza dominante nel mondo (il «momento unipola-

² G. Sadun Bordoni, *La crisi politica della modernità*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 16-17.

³ Tucidide, *La guerra del Peloponneso*, V, 89.

⁴ M. Cacciari, *Geo-filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994, pp. 43-44.

re»⁵) è stata lucidamente formulata e raffinata in una serie di documenti e interventi di intellettuali statunitensi, rappresentativi non di uno schieramento, ma di una *forma mentis* non maggioritaria la cui influenza è tuttavia divenuta determinante. Tali testi sembrano configurare una vera e propria dottrina politica del "predominio". L'obiettivo (dichiarato) appare quello di dar luogo a una «benevola egemonia globale», consistente nel preservare e rafforzare la posizione di superiorità (strategico-militare) nel mondo dell'iperpotenza americana⁶. L'accento è su un'iperrealistica «politica di potenza» militare, una «warrior politics»⁷ fondata sull'incremento sostenuto delle spese militari, teso a prolungare la prevalenza americana nell'indefinito futuro, in quello che è senza mezzi termini definito come il «nuovo secolo americano»⁸. La «superpotenza riluttante» o «solitaria»⁹ prende coscienza della condizione "imperiale", che comporta l'assunzione di iniziative sempre più "intrusive" in campo strategico, geopolitico, economico¹⁰.

Secondo questa impostazione, la «global leadership» considererebbe nella conservazione del predominio militare americano, nel consolidamento dell'egemonia geopolitica americana, nella preservazione della «pace americana» impedendo, in sostanza, l'emergere di un nuovo contropotere mondiale che possa giocare un ruolo paragonabile a quello svolto, nella seconda metà del XX secolo, dall'Unione Sovietica. Il riferimento sembrerebbe fondato in una visione della storia universale in termini di potere e conflitto, non già come insegnamento per evitare gli stessi errori, ma come

⁵ C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, in «Foreign Affairs», 1990/91.

⁶ Cf. W. Kristol - R. Kagan, *Toward a New-Reaganite Foreign Policy*, in «Foreign Affairs», luglio-agosto 1996.

⁷ R.D. Kaplan, *Warrior Politics. Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, Vintage Books, New York 2003.

⁸ Vedi il rapporto *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century*, settembre 2002, consultabile in www.newamerican-century.org. Gli autori sono Donald Kagan, Gary Schmitt e Thomas Donnelly.

⁹ S.P. Huntington, *The Lonely Superpower*, in «Foreign Affairs», marzo-aprile 1999.

¹⁰ Cf. A.J. Bacevich, *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts)-London 2002. Cf. anche, dello stesso autore, *We Have the Power: Now, How Do We Use It?*, in «The Washington Post», 20 aprile 2003.

vera e propria fonte di ispirazione e guida per la politica del XXI secolo, in un approccio che ama definirsi «pessimismo costruttivo» (e che usa come mentori, oltre al “moderno” Churchill, addirittura Omero, Tucidide, Sun-Tzu, Tito Livio, Tiberio, Machiavelli, Hobbes, Malthus).

Per questa concezione del mondo, la pace sarebbe un’invenzione moderna, associata sia ad un’idea di “ordine” che ad un’azione “illuminata” che deliberatamente prescinde da convincimenti etici, ideologici, religiosi. L’umanità si sarebbe sempre divisa tra quanti ritengono che la pace debba essere preservata, e quanti invece ritengono che essa debba essere raggiunta. Paradossalmente, questa diversa concezione delle modalità per conseguire la pace avrebbe provocato terribili conflitti¹¹. Come corollario a questo programma politico, e contrariamente all’idea di Samuel Huntington che le linee di frattura tra le civiltà costituirebbero le linee dei “fronti” del futuro¹², viene lucidamente identificata una «nuova geografia del conflitto» nelle aree dove si trovano giacimenti di petrolio e di gas, ove abbondano le risorse idriche e ove vi è ampia disponibilità di gemme, minerali pregiati e legno¹³.

La visione della storia come un ininterrotto scorrere di scene di battaglia è nella sua essenza rinunciataria, nel senso che non lascia spazio a una possibile “redenzione” dalla spirale dei conflitti. Nelle dottrine cosiddette “realiste” delle relazioni internazionali si accetta in fondo come un dato immodificabile la circostanza che «con l’ordine mirabile dell’universo continua a fare stridente contrasto il disordine che regna tra gli esseri umani e tra i popoli; quasiché i loro rapporti non possano essere regolati che per mezzo della forza»¹⁴. È solo una constatazione di fatto che «ancora ogni giorno in qualche punto della terra la guerra continua a produrre le sue

¹¹ Cf. M. Howard, *The Invention of Peace. Reflections on War and International Order*, Profile Books, London 2000.

¹² Cf. S.P. Huntington, *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York 1996.

¹³ Cf. M.T. Klare, *The New Geography of Conflict*, in «Foreign Affairs», maggio-giugno 2001. Cf. più estesamente M.T. Klare, *Resource Wars. The New Landscape of Global Conflict*, Metropolitan Books, New York 2001.

¹⁴ *Pacem in terris*, 3.

devastazioni. Anzi dal momento che in essa si fa uso di armi scientifiche di ogni genere, la sua atrocità minaccia di condurre i combattenti ad una barbarie di gran lunga superiore a quella dei tempi passati. La complessità inoltre delle odierne situazioni e la intricata rete delle relazioni internazionali fanno sì che vengano portate in lungo, con nuovi metodi insidiosi e sovversivi, guerre più o meno larvate. In molti casi il ricorso ai sistemi del terrorismo è considerato anch'esso una nuova forma di guerra»¹⁵. Si tratta tuttavia di un punto di partenza, non di arrivo nella valutazione della situazione internazionale. Infatti la presenza della guerra nella società contemporanea non dovrebbe condurre a una sua giustificazione implicita o a teorizzarne una sorta di inestirpabilità connessa alla sua «endemicità», né soprattutto togliere valore alla norma di senso comune che «i rapporti fra le comunità politiche, come quelli fra i singoli esseri umani, vanno regolati non facendo ricorso alla forza delle armi, ma nella luce della ragione; e cioè nella verità, nella giustizia, nella solidarietà operante»¹⁶. Dovrebbe ad esempio essere pienamente riaffermato e rispettato il principio contenuto in molti ordinamenti giuridici e costituzionali del ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Non vi è dubbio che le controversie sorgono, e che vi è talvolta contrasto di interessi. Tuttavia esse vanno risolte «non con il ricorso alla forza, con la frode o con l'inganno, ma, come si addice agli esseri umani, con la reciproca comprensione, attraverso valutazioni serenamente obiettive e l'equa composizione»¹⁷.

SICUREZZA SENZA PACE?

Le tesi sull'approccio che definirei «postwilsoniano» o «neoschmittiano» alla politica internazionale sono compendiate nella

¹⁵ *Gaudium et spes*, 79.

¹⁶ *Pacem in terris*, 62.

¹⁷ *Ibid.*, 51.

nuova Strategia per la Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti pubblicata nel settembre 2002 (“dottrina Bush”)¹⁸.

I punti salienti del documento possono riassumersi, ricorrendo anche a testi e interventi ideologicamente affini, in alcuni principali assiomi.

1) L'avvenuta affermazione nel mondo di un unico modello di civiltà, fondato sulla democrazia liberale rappresentativa e sul libero mercato («le grandi contese del XX secolo tra libertà e totalitarismo si sono concluse con la vittoria decisiva delle forze propugnatrie della libertà e di un unico modello sostenibile per il successo di una nazione; modello che non può prescindere da libertà, democrazia e libera iniziativa»). Il riferimento al “modello unico” di sviluppo democratico ed economico nega di fatto validità a tutti i tentativi di configurare l'ordine politico secondo canoni differenziati e tipici di ciascuna civiltà come processo di sedimentazione storica e giusta rivendicazione di caratteri identitari originari. La tesi filosofica di Francis Fukuyama sulla «fine della storia»¹⁹ diviene così un convincimento politico che sostanzia una strategia nazionale, e si trasforma in una (pericolosa) chiave interpretativa degli eventi su scala planetaria e in una prospettiva di filosofia della storia (anzi, hegelianamente, del compimento della storia come termine dell'*Aufklärung*, della progressiva illuminazione della coscienza e di assolutizzazione dello spirito)²⁰. Si tratterebbe, crocianamente, di una «storia della libertà», compendiata nel “Grande Racconto” dell’Occidente, che si sarebbe dipanato ininterrottamente da Platone all’Alleanza Atlantica, anzi, per riprendere il gioco di parole di David Gress, «from Plato to Nato»²¹.

Due sono i maggiori inconvenienti dell’interpretazione di Fukuyama. Il primo, più teorico, è che nella concezione postmo-

¹⁸ Vedi il sito Internet <http://www.whitehouse.gov/nsc/ns.html>.

¹⁹ Cf. F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

²⁰ Cf. G. Vattimo, *La fine della modernità. Nichilismo ed ermeneutica nella cultura post-moderna*, Garzanti, Milano 1985, p. 174.

²¹ Cf. D. Gress, *From Plato to Nato. The Idea of the West and Its Opponents*, Free Press, New York 1998.

derna la stessa idea della fine della storia appare una contraddizione in termini, poiché, dal punto di vista filosofico, essa rimane all'interno della categoria della storicità, che comprende l'idea di progresso e quella di superamento e, pertanto, non decreta affatto, almeno dal punto di vista ermeneutico, la «fine della storia».

Inoltre il trionfalismo della tesi del “compimento” rischia di rispondere alla logica della “storia dei vincitori”: «solo dal punto di vista di questi il processo storico appare come un corso unitario, dotato di consequenzialità e razionalità; i vinti non possono vederlo così, anche e soprattutto perché le loro vicende e le loro lotte sono espunte violentemente dalla memoria collettiva; chi gestisce la storia sono i vincitori, che conservano solo ciò che rientra nell'immagine che si fanno di essa per legittimare il proprio potere»²².

Sul piano pratico, nella formulazione dottrinaria del modello unico «gli Stati Uniti non pretendono solo di avere diritto al predominio globale, ma anche di avere la soluzione definitiva per il benessere dell'intera società, a quanto pare dimenticando i loro “homeless”, le prigioni sempre più numerose e sempre più affollate, le piaghe delle loro metropoli e tanti altri innumerevoli problemi, che ammoniscono che il nostro potrebbe non essere il migliore dei mondi possibili e, soprattutto, non lo è per tutti»²³.

2) La conseguente investitura che gli Stati Uniti deducono dalla loro posizione di preminenza economica, militare e persino culturale nel «contribuire a rendere il mondo non solo più sicuro, ma anche migliore», nel contesto di un «internazionalismo tipicamente americano che riflette al contempo sia i nostri valori che i nostri interessi nazionali». Ora, un internazionalismo che si fonda su valori e interessi (ammesso che questi due termini, come intesi normalmente, siano davvero compatibili) di una sola nazione non è evidentemente una dottrina politica a carattere internazionalistico, ma casomai la teorizzazione dell'esportazione universale del modello “interno”. La concezione del mondo veicolata da questo

²² G. Vattimo, *La fine della modernità*, cit., p. 17.

²³ Cf. R. Falk, *New Bush Doctrine*, in «The Nation», 15 luglio 2002.

paradigma si fonda su un «nazionalismo individualistico» e un «individualismo nazionale»²⁴.

E in effetti, da questo punto di vista, è corretto affermare che gli Stati Uniti non sono mai stati “isolazionisti” in senso proprio, poiché la convinzione di una rilevanza per l’umanità intera dell’esperimento americano è un elemento di continuità storica. Al contrario, gli Americani sono sempre stati internazionalisti, ma si tratta di un internazionalismo che in alcuni cicli storici è apparso riflesso o conseguenza di un peculiare lascito della Rivoluzione americana, e cioè la convinzione del ruolo speciale degli Stati Uniti nella storia, e della tendenziale coincidenza degli interessi mondiali con gli interessi americani²⁵. Come ha scritto Robert N. Bellah, gli Stati Uniti sembrano talvolta certi non di essere “una nazione”, bensì di essere “la nazione”²⁶. Ciò produce, da una parte, una sorta di “nazionalismo inconsapevole”, dall’altra, una radicale incomprensione delle ragioni del nazionalismo altrui²⁷.

3) Una “mappa” delle relazioni internazionali che si basa principalmente, benché non venga negato il ruolo delle istituzioni multilaterali, su un ampio ventaglio di rapporti bilaterali o multilaterali *ad hoc* («coalitions of the willing»). Una libertà dai vincoli permanenti resa con la formula «the mission determines the coalition» («la missione determina la coalizione») e non il contrario, che è invero il *modus operandi* di tutto il sistema internazionale contemporaneo.

In questo contesto, viene ripescato il concetto di «balance of power» (sia pure asimmetrica) tra grandi potenze. Gli accordi multilaterali e le istituzioni internazionali non sarebbero fini in loro stessi, ma strumenti per conseguire gli interessi nazionali, per perseguire i quali gli Stati Uniti non dovrebbero, ad esempio, aderire indiscriminatamente a tutte le convenzioni internazionali.

²⁴ Cf. R.N. Bellah, *The New American Empire*, in «Commonwealth», 25 ottobre 2002.

²⁵ Cf. R. Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York 2003, p. 88.

²⁶ Cf. R.N. Bellah, *art. cit.*

²⁷ Cf. M. Pei, *The Paradoxes of American Nationalism*, in «Foreign Policy», maggio-giugno 2003.

Norme e istituzioni multilaterali non dovrebbero essere considerate come una forma di “terapia politica” standard per ogni questione internazionale, poiché esse sarebbero il mero prodotto di negoziati e accordi previ tra apparati di governo, e in nessun caso una fonte di principi e regole che esprimano la coscienza dell’umanità. Sarebbe imperativo, per formulare un nuovo ordine internazionale, abbandonare la vecchia idea, derivante dal diritto naturale, che esistano principi che vincolano gli stati indipendentemente dalla loro accettazione, e soprattutto smettere di costruire castelli in aria partendo dalla nozione che tutti gli stati siano uguali. Le relazioni internazionali non avrebbero alcun bisogno di una “metafisica legalistica”, poiché la *ratio* delle norme, anche in diritto internazionale, non deriverebbe dalla logica, ma dalla cruda esperienza²⁸. E d’altra parte, l’elenco delle convenzioni internazionali non firmate, non ratificate, denunciate, boicottate o “sterilizzate” dagli Stati Uniti è impressionante: dalla Convenzione per il bando delle mine antipersona al Protocollo di Kyoto sull’effetto serra, dal Trattato sui missili balistici intercontinentali (ABM) alla Corte Penale Internazionale, dal Trattato sull’interdizione completa dei test al Protocollo sulle armi incendiarie (napalm) allegato alla Convenzione di Ginevra del 1980 su alcune tipologie di armi. Per non menzionare la mancata applicazione integrale (cioè *erga omnes*) del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), nonché le gravi limitazioni frapposte (sulla base di eccezioni legate alla sicurezza nazionale e alle disposizioni costituzionali americane) alle verifiche proposte per la Convenzione sull’interdizione delle armi biologiche e sul regime ispettivo per la Convenzione sulle armi chimiche.

Molto più rilevanti sarebbero, nell’ottica dei teorici della nuova strategia di sicurezza nazionale, invece di “illusorie” norme comuni di comportamento internazionale, i rapporti tra le potenze militari ed economiche che hanno la possibilità di influenzare la pace, la stabilità e la sicurezza internazionale. Una sorta di di-

²⁸ Cf. M.J. Glennon, *A fractured planet needs pragmatism*, in «International Herald Tribune», 23 aprile 2003.

rettorio (per quanto asimmetrico) delle potenze dovrebbe essere pertanto, dentro o fuori le istituzioni internazionali, una finalità prioritaria della politica estera americana²⁹. Gli Stati Uniti non dovrebbero pertanto ritenersi interamente e sistematicamente vincolati alle istituzioni internazionali. Dovrebbero invece lasciarsi, per così dire, le “mani libere” per difendere nel modo più efficace i propri interessi³⁰. In particolare, gli Stati Uniti dovrebbero contestare l’assunto che le Nazioni Unite siano la sola fonte di legittimità per l’uso della forza in ambito internazionale poiché il solo riferimento vincolante sarebbe costituito dal consenso accordato dal popolo americano ai suoi governanti. Gli Stati Uniti non avrebbero ceduto «una sola sillaba» della loro sovranità alle Nazioni Unite, dal momento che qualunque trattato internazionale potrebbe essere inficiato da un semplice atto del Congresso (questa tesi, tuttavia, dovrebbe essere accuratamente verificata alla luce della stessa Costituzione americana, che all’articolo 6 sancisce che essa medesima, le leggi sulla sua base emanate e i trattati conclusi costituiscono «the supreme Law of the Land»). Inoltre, l’intrusività del diritto internazionale negli affari interni dovrebbe essere concepita come «una reale ed immediata minaccia agli interessi degli Stati Uniti»³¹.

4) La strategia nazionale degli Stati Uniti, robustamente sostenuta dal predominio militare e dall’opzionalità selettiva degli obblighi internazionali, dovrebbe servire asseritamente la causa della libertà politica ed economica, delle relazioni pacifiche con gli altri stati, del rispetto per la dignità umana. Tale approccio è stato effi-

²⁹ Cf. C. Rice, *Promoting the National Interest*, in «Foreign Affairs», gennaio-febbraio 2000.

³⁰ Cf. R.B. Zoellick, *A Republican Foreign Policy*, in «Foreign Affairs», gennaio-febbraio 2000.

³¹ Cf. J. Holmes, *American Sovereignty and the UN*, in «The National Interest», inverno 2000/1. Su una linea sostanzialmente simile, anche se giuridicamente e politicamente più articolata, cf. B. Ackerman, *The Legality of Using Force*, in «The New York Times», 21 settembre 2002; L.A. Casey - D.B. Rivkin jr., *War Is Not Against the Law*, in «The Wall Street Journal», 25 settembre 2002; D.B. Rivkin jr. - L.A. Casey, *The Rocky Shoals of International Law*, in «The National Interest», inverno 2000/1.

cacemente definito «wilsonismo con gli stivali»³², poiché riflette la convinzione che sia possibile poter abbinare valori democratici e civili (tutti rigorosamente occidentali) con l'affermazione dell'eccezionalismo (e dunque la sottrazione alle norme internazionali), l'incombenza della forza armata e il discrezionale ricorso alla coercizione (si direbbe una sorta di «democracy enforcement»).

L'impero americano sarebbe in questo senso una nuova invenzione negli annali della scienza politica: un impero “leggero”, le cui rassicuranti ingiunzioni sarebbero il libero mercato, i diritti umani e la democrazia, attuati con la forza del più potente apparato militare della storia. Gli Stati Uniti sarebbero una repubblica “altruista”, che accetta per un bene superiore di correre tutti i rischi connessi alla condizione imperiale³³. La politica internazionale degli Stati Uniti, sostenuta dal braccio militare, sarebbe perciò ispirata al fine etico di affermare standard comuni per il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali ed “esportare la democrazia”. Tale obiettivo, secondo alcune analisi, è ritenuto auspicabile per tre fondamentali motivi, non necessariamente legati a convinzioni etiche: in primo luogo, poiché è assai più agevole trattare con governi ideologicamente e politicamente affini; in secondo luogo, perché si ritiene – in

³² Cf. P. Hassner, *Etats-Unis: l'empire de la force ou la force de l'empire*, Cahiers de Chaillot, n. 54, settembre 2002.

³³ Cf. M. Ignatieff, *The Burden*, in «The New York Times Magazine», 5 gennaio 2003. Una tesi, in una prima versione solo parzialmente analoga, perché prescindeva dall'esercizio della forza e da un centro politico egemone, era stata espressa dal britannico Robert Cooper, che aveva sostenuto che «è possibile immaginare un nuovo “imperialismo difensivo”. Gentile, democratico, esportatore di elezioni e di diritti umani, oltre che di leggi e moneta. E spesso “volontario”, basato cioè non sull'esercizio della forza ma sulla volontà degli stati che ne sono fuori di sottomettervisi, per porre fine a caos e insicurezza interni. Un impero adatto ai tempi e alla sensibilità dell'epoca» (A. Polito, *Un nuovo impero ci salverà. Oltre i tabù della politica internazionale*, in «la Repubblica», 13 novembre 2001). Cooper si era riferito a un nuovo “imperialismo liberale”, che può essere, come nel caso dell'Unione Europea, “cooperativo” (cf. R. Cooper, *The New Liberal Imperialism*, in «The Observer», 7 aprile 2002). Successivamente Cooper ha espresso concordanze di vedute con l'approccio dell'Amministrazione Bush sulla guerra preventiva, giungendo addirittura a chiederne una legittimazione giuridica in seno alle Nazioni Unite (cf. R. Cooper, *Order, Force and Law in a New Era*, in «Crimes of War Project», settembre 2002; <http://www.crimesofwar.org/sept-mag/sept-cooper.html>).

modo non certo disinteressato – che condizioni di sviluppo democratico facilitino lo sviluppo economico a livello nazionale e internazionale; infine, poiché si ha la convinzione che la democrazia negli Stati si associa invariabilmente alla pace tra gli Stati. A parte la difficile verificabilità di questi assunti, è certo che mentre è relativamente agevole esportare le procedure democratiche (previsioni costituzionali e disposizioni elettorali, procedure di voto, leggi e istituzioni), assai più complessa se non impossibile è l'immissione dall'esterno nel sistema politico dei processi democratici (norme, aspettative, intese tra i cittadini e le autorità sui limiti del potere e sul rapporto tra libertà e responsabilità, obbligazioni: in una parola, la “cultura politica”)³⁴. La riprova delle diverse “coniugazioni” della democrazia è data dalle involuzioni che essa conosce in Occidente, ove si starebbero affermando forme di “democrazia illiberale”³⁵.

5) La necessità di conservare la supremazia militare americana in uno scenario globale strutturato attorno agli assi semantici amico/nemico e bene/male («Gli Stati Uniti devono mantenere quelle risorse che consentono di fronteggiare qualsiasi tentativo da parte nemica di imporre la propria volontà all'America, ai suoi alleati o amici. Manterremo forze sufficienti perché si possa tener fede ai nostri impegni a difendere la libertà. Le nostre forze saranno tali da dissuadere potenziali nemici dall'armarsi nella speranza di superare o quantomeno pareggiare la potenza degli Stati Uniti»).

L'obiettivo politico-strategico dovrebbe essere quello di porre gli Stati Uniti in condizione di fronteggiare qualunque sfida e qualsiasi “potenza ostile”, e di far sì che l'America possa proiettare il suo potere e combattere in difesa dei suoi interessi nei casi in cui la deterrenza dovesse rivelarsi inadeguata³⁶.

Conseguentemente, gli Stati Uniti dovrebbero adeguare il loro potenziale bellico alla natura e alla portata dei loro interessi

³⁴ Cf. M. Light, *Exporting Democracy*, in K.E. Smith - M. Light (edd.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

³⁵ Cf. F. Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, New York 2003. Cf. più sinteticamente F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in «Foreign Affairs», novembre-dicembre 1997.

³⁶ Cf. C. Rice, *art. cit.*

(«matching America's power to its interests») ³⁷. L'America dovrebbe includere tra i suoi fini dichiarati quello di mantenere un apparato militare al di fuori di qualunque possibilità di «sfida». Ciò è già una realtà, ma potrebbe avere alcune gravi controindicazioni, come quella di incentivare le nazioni a fornirsi di armi nucleari, essendo priva di prospettive qualunque intenzione di competere con gli Stati Uniti in termini convenzionali. Potrebbe prendere il via, in altri termini, una nuova corsa agli armamenti nucleari; un rischio che motiva in effetti la grande importanza assegnata dall'Amministrazione americana alle politiche non solo di non-proliferazione nucleare, ma anche di «contro-proliferazione» ³⁸.

Tale impostazione, che Joseph Nye attribuisce, con un'eccessiva dose di ottimismo, ad una potenza «preponderante» che non intenderebbe essere «dominante» ³⁹, costituisce il braccio armato che dovrebbe accompagnare il rifiuto del relativismo in politica estera, poiché «diverse circostanze richiedono metodi diversi, non una morale diversa. La verità morale è la stessa in ogni cultura, in ogni epoca, e in ogni luogo. (...) Siamo in un conflitto tra bene e male, e l'America chiamerà il male con il suo nome» ⁴⁰. Gli Stati Uniti devono rispettare la storia, i punti di vista e le preoccupazioni di ogni nazione, ma non devono farsi paralizzare dalla tendenza al relativismo morale ⁴¹ poiché la missione di Washington è quella di «liberare il mondo dal male» ⁴².

6) La necessità di prevedere, senza preclusioni ed esclusioni, un ampio spettro di misure per combattere le minacce ritenute

³⁷ Cf. R.B. Zoellick, *art. cit.*

³⁸ Cf. *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, dicembre 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>).

³⁹ Cf. J.S. Nye, *Redefining the National Interest*, in *«Foreign Affairs»*, luglio-agosto 1999.

⁴⁰ Cf. G.W. Bush, *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, West Point, New York, 1° giugno 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>).

⁴¹ Cf. R.B. Zoellick, *art. cit.*

⁴² G.W. Bush, *President's Remarks at National Day of Prayer and Remembrance*, The National Cathedral, Washington, D.C., 14 settembre 2001 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-2.html>).

incombenti, ivi inclusi attacchi preventivi («prioritaria sarà la difesa degli Stati Uniti, del popolo americano e dei nostri interessi in patria e all'estero individuando e neutralizzando ogni minaccia prima che essa giunga ai nostri confini. Se da un lato gli Stati Uniti non smetteranno mai di ricercare il sostegno della comunità internazionale, dall'altro non esiteranno ad agire in proprio, se necessario, esercitando il loro diritto all'autodifesa attraverso un'azione preventiva»).

L'America dovrà essere pronta a «colpire con preavviso istantaneo in ogni angolo oscuro del pianeta (...) con azioni preventive quando ciò sia necessario per difendere la nostra libertà e le nostre vite»⁴³. In questo contesto, si proclama il superamento o l'inadeguatezza della politica del contenimento e della deterrenza, utilizzata all'epoca della guerra fredda. E si sancisce, in sostanza, la desiderabilità ma non l'indispensabilità del consenso della comunità internazionale organizzata per attuare misure che implichi no l'esercizio della forza. L'inazione, in questo scenario drammaticamente rappresentato come lotta di poteri subdoli e di forze oscure, è ritenuta assai più perniciosa per gli interessi nazionali dei possibili rischi dell'azione (anche unilaterale). Si afferma che, quanto all'esercizio del diritto all'autodifesa, la migliore difesa consiste in un «buon attacco». Un'affermazione, quest'ultima, la cui validità era stata finora confinata all'ambito calcistico. Tale premessa spiega l'argomentazione, apparentemente paradossale, che nell'ultima guerra in Iraq (in realtà lungamente preparata e teorizzata come «inevitabile»⁴⁴) l'America si sia in realtà difesa, che il governo americano così facendo abbia protetto il suo popolo, liberando al contempo il popolo iracheno e rendendo il mondo «un posto più sicuro». Jimmy Carter, premio Nobel per la pace, ha lucidamente definito la guerra in Iraq, con un gioco di parole difficilmente traducibile, «just war – not a just war» («Giusto una guerra – non una guerra giusta»). Per parafrasare Igino Giordani,

⁴³ G.W. Bush, *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, cit.

⁴⁴ Cf. K.M. Pollack, *Next Stop Bagdad?*, in «Foreign Affairs», marzo-aprile 2002.

per eliminare armi di distruzione di massa, presunte o reali, si è ricorsi all'arma di distruzione di massa per eccellenza: la guerra⁴⁵.

Ora, a parte la questione dell'uso della forza, il problema principale di una formulazione dell'attacco preventivo è che essa è autoreferenziale, nel senso che assegna alla stessa potenza che deve sferrarlo il potere discrezionale e incondizionato di giudicare la necessità e la legittimità. Inoltre, essa tende a rendere impercettibile il «passaggio di stato» tra il concetto di «prevention» e quello di «pre-emption». Nella tesi del Pentagono, mentre la prevenzione consiste nell'impedire all'ultimo minuto che un evento accada, la «pre-emption» (termine difficilmente traducibile, associato al diritto di prelazione e quindi a quello di avvalersi del diritto a colpire per primi) sarebbe costituita da una decisione consapevole, assunta anche indipendentemente dall'imminenza della minaccia, al fine di impedire che un evento possa accadere nel futuro⁴⁶. Se si vuole, mentre la prevenzione ha a che fare proprio con l'idea di imminenza, la «pre-emption» richiama invece il concetto assai più ampio e meno connotato di «incombenza».

FINE DEL “SECOLO WILSONIANO”?

Il senso del momento attuale si racchiude, forse, nella rivisitazione radicale di alcune acquisizioni della teoria politica internazionalistica.

Molti sono gli aspetti inquietanti di questa vera e propria fine “ritardata” del XX secolo, da molti definito, nonostante due devastanti guerre mondiali e una logorante “guerra fredda”, un “secolo wilsoniano”, cioè contraddistinto dal rafforzamento, talvolta incerto e ondeggiante, ma progressivo, delle istituzioni internazionali. Ciò può apparire paradossale, poiché l'esito della

⁴⁵ Cf. I. Giordani, *L'inutilità della guerra*, Città Nuova, Roma 2003.

⁴⁶ Cf. la trascrizione a cura dell'Agenzia Reuters della *Conferenza stampa del Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld*, Washington, 26 settembre 2002.

guerra fredda aveva in effetti rivalutato assai più la visione “profetica” che quella politica di Woodrow Wilson (che infatti fu politicamente perdente, poiché il Senato americano rifiutò la ratifica del patto della Società delle Nazioni): e cioè un programma di riforme internazionali fondato sulla pace (nella forma del disarmo), sulla democrazia, sul libero commercio⁴⁷. Wilson inaugurò una fase del tutto nuova delle relazioni internazionali, sostenendo che alla tradizionale e fallimentare politica della «balance of power», e cioè dell’equilibrio dei poteri, occorresse sostituire una «community of power», una condivisione dei poteri, e cioè una forma di associazione degli Stati nell’esercizio in comune del potere mondiale. La sola finalità cui avrebbe dovuto tendere il nuovo ordine internazionale, in luogo della funzionalità all’interesse nazionale, sarebbe dovuta essere la conformità ai principi di giustizia e all’interesse comune dell’umanità.

L’approccio di Wilson, è stato osservato, fu in buona parte il prodotto di un internazionalismo d’emergenza, adatto a un drammatico tempo di crisi, e fu ben presto sostituito da una diversa impostazione, da un internazionalismo più “tradizionale” e “normale”. L’espONENTE tipico di questa visione dell’arena internazionale è Theodore Roosevelt – predecessore di Wilson – il cui credo centrale è che la pace è un bene fragile che solo la continua vigilanza dei più forti e l’alleanza tra i «like-minded» può nel lungo termine preservare. La politica estera, per Roosevelt, è pertanto concepita come funzione dell’interesse nazionale⁴⁸. La vera differenza tra i diversi approcci può essere riassunta come una differente miscela di “interpretazione” e “interessi”, a seconda che prevalga una mappa concettuale del mondo fondata sul cambiamento rivoluzionario o, invece, una rappresentazione delle relazioni internazionali fondata sulla continuità, sia pure riformista e non immobilista⁴⁹.

⁴⁷ Cf. M. Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World. Peace, Democracy and Free Markets in the Twenty-first Century*, Public Affairs, New York 2002.

⁴⁸ Cf. H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York 1994.

⁴⁹ Cf. F. Ninkovich, *The Wilsonian Century. U.S. Foreign Policy since 1900*, The University of Chicago Press, Chicago-London 1999.

La direzione che si tenta ora di imprime alle relazioni internazionali va ben al di là dell'alternativa tra isolazionismo e interventismo, tra la repubblica "jeffersoniana" (ispirata a Locke) e quella "hamiltoniana" (ispirata a Hobbes). Ciò che è in gioco non è neanche l'unilateralismo o il multilateralismo. O meglio, questi dilemmi sono la conseguenza di una causa ben più profonda e, a ben guardare, più corrosiva della vita internazionale. L'alternativa è piuttosto, si direbbe, tra società civile e stato di natura, tra relazioni istituzionali e relazioni occasionali, tra multilateralismo formale e multilateralismo informale, tra organizzazione e improvvisazione, tra obbligazione politica e politica senza vincoli. Si porta alle estreme conseguenze l'osservazione kantiana – ammesso e non concesso che essa sia vera – sulla «insocievole socievolezza» degli uomini, senza porvi tuttavia rimedio strutturale alcuno. Come ha evidenziato Pierre Hassner, la nuova dottrina associa al jefersonismo isolazionista e all'hamiltonismo "realista", una componente di "jacksonismo" populista individualista e "marziale". Il risultato è una miscela di isolazionismo, idealismo, unilateralismo e internazionalismo messianico⁵⁰, una combinazione di impero e utopia⁵¹.

Questo tentativo di destrutturazione dell'ordine internazionale risponde certo alla volontà di riabilitare l'interesse nazionale. Esso è tuttavia più inquietante, perché pone in realtà al centro dell'agire politico il fine della sicurezza nazionale, in un contesto in cui le minacce sono evanescenti e incombenti al tempo stesso. Il tema della sicurezza viene nuovamente "singolarizzato", con un abbandono del sistema della sicurezza collettiva di cui le Nazioni Unite rappresentano uno snodo essenziale. Come nella concezione hobbesiana il timore, lo stato di necessità, l'istinto di sopravvivenza costituiscono al contempo la fonte e il fine della politica, così l'ambiente internazionale torna alle categorie essenziali, direi persino prepolitiche, dell'autoconservazione. In effetti, il principale asse del discorso politico americano è divenuto, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, la contrapposizione tra *libertà* e

⁵⁰ Cf. P. Hassner, *op. cit.*

⁵¹ Cf. R. Falk, *New Bush Doctrine*, cit.

terrore, che non può non suscitare, per la finalità di protezione della civile convivenza che essa evoca, un consenso tendenzialmente incondizionato⁵².

Parrebbe ora che la pace, o meglio i processi politici di pacificazione (armata) possano avvenire a prescindere dall'ordine internazionale costituito. Non si intenderebbe, in principio, opporsi alla vita organizzata delle unità politiche; più subdolamente, se ne vorrebbe sancire l'irrilevanza proprio nelle situazioni di crisi, stabilendo una sorta di inapplicabilità episodica, "topica", delle regole internazionali. È sintomatico che tra le giustificazioni della seconda guerra irachena vi sia stata, al contempo, una sorta di "interpretazione autentica" (benché parziale e unilateralmente) di atti internazionali specifici (le risoluzioni delle Nazioni Unite sul disarmo iracheno), abbinata a una sospensione arbitraria delle norme generali (l'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) nel caso concreto. I pericoli di questa relativizzazione dei principi della vita internazionale sono molti e gravi. Basti ricordare che Carl Schmitt, filosofo della politica di fede non esattamente democratica, inizia il suo trattato sulle categorie del politico con un'affermazione perentoria: «Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»⁵³.

La sovranità o sovraordinazione dell'ordinamento internazionale viene perciò implicitamente contestata, e ciò porta alla luce uno dei più duraturi fraintendimenti dell'organizzazione internazionale. Il malinteso consiste cioè nell'aver ritenuto che le potenze contemporanee fossero ormai immuni dal rischio di una mutazione del loro stesso codice genetico, fondato su un concetto di obbligazione politica giocato al livello costituzionale come massimo riferimento normativo. Così non è, e non solo per quanto riguarda l'iperpotenza attualmente dominante. Affiora la tentazione di negare una supremazia "ontologica" alle Nazioni Unite e all'organo di governo del Consiglio di sicurezza. In questa concezione, l'ONU è un'arena di dibattiti e di composizione delle controversie, e una rete di agenzie che episodicamente e con mezzi

⁵² Cf. A.J. Bacevich, *American Empire*, cit.

⁵³ Cf. C. Schmitt, *Le categorie del "politico"*, il Mulino, Bologna 1972.

del tutto insufficienti arrecano sollievo all'umanità (una via di mezzo, si direbbe, tra il pronto soccorso e la mensa dei poveri). Le limitazioni volontarie alla sovranità assoluta degli stati rappresentano la precondizione per un corretto funzionamento della comunità internazionale e in particolare del sistema delle Nazioni Unite, che non può essere ritenuto legittimo solo nel caso in cui le sue iniziative corrispondano alle priorità dei singoli stati nazionali. L'accettazione alle istituzioni della comunità internazionale e le professioni di multilateralismo non possono essere soggette a condizioni, che ne minano la credibilità dalle fondamenta, attraverso l'accettazione di talune clausole ritenute convenienti e il rifiuto di altre reputate non confacenti all'interesse nazionale angustamente inteso. Devono in altre parole essere tratte tutte le conseguenze dal principio giuridico che ammette limitazioni di sovranità, in condizioni di parità tra gli Stati, necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni.

Questa risemantizzazione della sovranità non si era manifestata nelle sue implicazioni fino a quando il mondo era retto dall'equilibrio del terrore (anch'esso, sia chiaro, profondamente corrosivo della vita internazionale) cioè da un concetto di deterrenza e dalla teoria della MAD (*mutual assured destruction*). Con lo sgretolarsi del Muro questa tendenza è progressivamente emersa nella sua portata anch'essa disgregante. Da questo punto di vista, gli anni '90 hanno forse rappresentato una decade perduta per la costruzione di un nuovo plausibile ordine internazionale. La globalizzazione, e cioè la diffusione dell'economia di libero mercato, non ha prodotto la democratizzazione dell'ambiente politico internazionale, tutt'altro. Essa ha finito per ingigantire l'illusione delle potenze occidentali di controllare l'ambiente politico mondiale per fare spazio alle promesse (non mantenute) del capitalismo globale. E ha provocato, perché non gestita consapevolmente in modo costruttivo, una radicalizzazione delle conflittualità latenti, suscitando nuove forme di polarizzazione, innescando reazioni sul piano culturale, antropologico, religioso.

Il momento neosovranista nella vita internazionale non è riconoscibile tanto dalle sue manifestazioni "effettuali" più eclatanti, comportanti violazione o elusione della *legalità* (interventi uni-

laterali implicanti l'uso della forza non autorizzata dalle Nazioni Unite, denuncia, mancata ratifica o nullificazione di strumenti pattizi internazionali) in nome di una presunta *legittimità*, quanto dalla pretesa di dettare priorità che si presumono universali. L'*agenda setting* è l'arma più potente di cui dispongono le potenze del XXI secolo, e cioè la capacità di influenzare non solo le *decisioni*, ma l'*opinione mondiale* sull'ordine di trattazione dei problemi della vita internazionale. L'*agenda setting*, in altri termini, consente di stabilire ciò che assume i caratteri dell'emergenza e ciò che invece è irrilevante. L'aspetto inquietante di tale esercizio è che esso è davvero unilaterale, assai più degli strumenti (politico-diplomatici o militari) scelti per attuare l'ordine di priorità. Detto in termini più funzionali: mentre l'organizzazione internazionale ha inteso fissare non solo i fini, ma anche i mezzi legali della vita internazionale, espungendo in pratica la guerra, la nuova politica di potenza si vuole non solo totalmente libera nella scelta dei mezzi, ma mira più radicalmente a porre fini autonomi.

Alla domanda su chi decida quali debbano essere i fini della potenza egemone, si risponde rinviando alle “finalità globali” del “nuovo unilateralismo”, e cioè con l’indicazione di due obiettivi già determinati e “legittimanti”: far progredire la democrazia nel mondo e preservare la pace attraverso una funzione equilibrante «di ultima istanza»⁵⁴.

Tutto ciò è sì comprensibile alla luce del “vulnus” degli attentati dell’11 settembre 2001, ma non è giustificabile in base ad essi.

Il tentativo di accreditare detti gravissimi attentati come un punto di svolta nelle relazioni internazionali e come una sorta di passaggio ad un’altra era, ove la legalità internazionale passerebbe in subordine rispetto alla necessità di allontanare o sconfiggere la minaccia del terrorismo internazionale (un universo logico, cioè, in cui l’efficienza procedurale delle istituzioni viene concepita come ostacolo alla loro efficacia operativa), riflette il punto di vista, da considerare certo con grande rispetto, degli Stati Uniti e di parte del mondo occidentale.

⁵⁴ Cf. C. Krauthammer, *The Unipolar Moment Revisited*, in «The National Interest», inverno 2002/2003.

La risposta al terrorismo internazionale non può essere esclusivamente militare o geopolitica, ma deve comprendere un deciso impegno per la giustizia sociale, riconoscendo e risolvendo le incongruenze del mercato globale ed evitando di configurare nuove forme di espansionismo culturale “soffice”. L'assunzione di responsabilità nei confronti della famiglia umana universale, e non solo l'imperativo della sicurezza nazionale, deve rappresentare il criterio guida della politica internazionale. In effetti «occorre sempre considerare che la ragione d'essere dei poteri pubblici non è quella di chiudere e comprimere gli esseri umani nell'ambito delle rispettive comunità politiche; è invece quella di attuare il bene comune delle stesse comunità politiche; il quale bene comune però va concepito e promosso come una componente del bene comune dell'intera famiglia umana»⁵⁵.

Fortunatamente non mancano i tentativi di riprendere il filo spezzato di un percorso che appare come il solo capace di relegare nuovamente la guerra nella soffitta della storia.

Tra i più articolati, sotto il profilo teorico e analitico, è quello del politologo statunitense Charles Kupchan, che paradossalmente scrive sulla «fine dell'era americana» proprio quando il potere degli Stati Uniti sembra aver raggiunto un apice mai toccato da nessuna potenza nella storia dell'umanità⁵⁶. Per Kupchan, in ogni processo di sviluppo politico possono essere identificate tre dimensioni strettamente interconnesse: moderazione strategica (*strategic restraint*), adeguatezza istituzionale e integrazione sociale, corrispondenti alle aree di interazione politico-internazionale, politico-istituzionale e socio-economica.

Questi elementi, applicati alle relazioni internazionali, rappresentano le condizioni indispensabili per la costruzione di un ordine mondiale che sia degno di tale nome. In sintesi, la moderazione strategica implica la necessità di “trattenere” la volontà di potenza, facendo spazio ad altre unità politiche e dimostrando intenti pacifici. La creazione di istituzioni comuni corrisponde, in

⁵⁵ *Pacem in terris*, 54.

⁵⁶ Cf. C.A. Kupchan, *The end of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, Alfred A. Knopf, New York 2002.

politica internazionale, a ciò che è la costituzione sul piano nazionale: uno stabile legame sistemico che trasforma la competizione in cooperazione. Le istituzioni rappresentano il legame tra gli attori, ma a loro volta sono tenute al rispetto di limiti, regole comuni e norme. Le istituzioni internazionali sono perciò credibili se sono al contempo vincolanti (processo di *binding*) e vincolate (processo di *bounding*). Infine, l'integrazione sociale e politica funziona come un collante sociale, creando un'identità comune non necessariamente sostitutiva delle singole indentità.

Secondo Kupchan, gli Stati Uniti si sono costituiti proprio seguendo queste fasi e questo schema concettuale che ora sembrerebbero rimettere in discussione sul piano internazionale. In altre parole, la nuova politica americana fondata sulla «proiezione di potenza» non accetta la formula dell'«analogia domestica» e cioè la riproducibilità dei processi politici interni sul piano internazionale. All'analogia si preferisce una sorta di “allegoria” che salva cioè le forme ma non attribuisce loro troppa sostanza. Dello stesso tenore le argomentazioni di John Ikenberry, che ritiene necessario che gli Stati Uniti, affinché la loro egemonia venga mantenuta nei giusti binari, si ispirino, per la loro azione nell'arena internazionale, alla loro tradizione politica, fondata sullo stato di diritto, i principi costituzionali e istituzioni di partecipazione politica “inclusive”, per evitare che la comunità politica sia governata solo in base alla prelavenza della ricchezza e del potere⁵⁷.

POTERE E AUTORITÀ IN POLITICA INTERNAZIONALE

La ferita inferta alle Nazioni Unite con la guerra in Iraq ha almeno il merito di aver acceso un dibattito sul ruolo delle Nazioni Unite e sugli equilibri che esse rappresentano.

Pochi analisti americani sono disposti a scommettere sul mantenimento dei rapporti di forza e delle funzioni attuali delle

⁵⁷ Cf. G.J. Ikenberry, *Getting Hegemony Right*, in «The National Interest», primavera 2001.

Nazioni Unite e soprattutto del Consiglio di Sicurezza. Nelle tesi più estremiste e revisioniste, al limite del folkloristico (indicative tuttavia di un malessere politico più ampio e profondo), si configurano scenari non certo incoraggianti.

Secondo alcuni, sarebbe giunto il momento di riconsiderare gli equilibri in quello che è definito un «dysfunctional body» (il Consiglio di Sicurezza). In particolare, gli Stati Uniti dovrebbero convocare una Convenzione per ridiscutere l'attribuzione del diritto di voto in seno alle Nazioni Unite. Ciò con l'idea di ampliarlo, assegnandolo anche a Giappone, India, Germania, Brasile o Argentina, Indonesia. Oppure al fine di redistribuirlo, togliendolo ad esempio alla Francia per concederlo invece a nazioni «più meritevoli» (ricorre il riferimento a India e Giappone). In alternativa, gli Stati Uniti potrebbero proporre l'abolizione tacita del voto. Oppure una soluzione più corrosiva: gli Stati Uniti continuerebbero a partecipare ai dibattiti in Consiglio di Sicurezza, farebbero proposte, incoraggerebbero lo scambio di opinioni, sottraendosi però sistematicamente ad ogni procedura di voto (e di voto), a significare che sulle materie di sovranità nazionale essi non accettano alcuna usurpazione di potere da organi non americani.

Altra alternativa suggerita dai «falchi» per gli Stati Uniti sarebbe quella di abbandonare definitivamente il Consiglio di Sicurezza, lasciandolo a «trastullarsi» nei suoi giochi di veti incrociati, e limitarsi a occupare il solo posto in Assemblea Generale, con lo scopo di rendere del tutto velleitarie le pretese del Consiglio di essere la massima istanza internazionale rappresentativa delle potenze mondiali.

Per altri, il tentativo delle Nazioni Unite di interferire con le decisioni strategiche americane dovrebbe aprire la strada a una progressiva marginalizzazione dell'organizzazione, il cui ruolo divrebbe né vitale né centrale (per riprendere una distinzione di sostanza, e non solo terminologica, emersa in merito alla gestione del dopoguerra in Iraq). Non sarebbe necessario, a questo fine, alcun atto di commissione, ma solo di omissione. D'altra parte, le Nazioni Unite sarebbero nulla più che la «coalizione vittoriosa del 1945». Tenendo conto della mutata situazione internazionale, bisognerebbe pertanto istituire un nuovo consesso, proprio a partire

dalla «coalition of the willing», cioè dall'alleanza *ad hoc* creata dagli Stati Uniti per l'intervento militare in Iraq. Anzi, questo modello potrebbe al limite suggerire all'America di prescindere del tutto da ogni consenso internazionale a carattere permanente e vincolante. In questo senso, un possibile modello sembrerebbe quello delle conferenze periodiche della “Comunità delle democrazie”, avviate da alcuni anni dagli Stati Uniti e i cui contorni istituzionali sono assai labili, al pari dei «requisiti di ammissione»⁵⁸.

Al di là degli estremismi e delle strumentalizzazioni a scopi di politica contingente (soprattutto interna), la critica al sistema delle Nazioni Unite, in condizioni di buona fede e avendo davvero di mira il bene comune universale, può costituire un esercizio costruttivo.

Tra i vari meriti della straordinaria enciclica *Pacem in terris* è senz'altro quello di aver proposto, quarant'anni orsono, una disamina accurata, realistica e responsabile dello stato di salute dell'organizzazione internazionale. Vi si legge infatti che occorre prendere atto che «sul terreno storico è venuta meno la rispondenza fra l'attuale organizzazione e il rispettivo funzionamento del principio autoritario operante su piano mondiale e le esigenze obiettive del bene comune universale»⁵⁹.

Si impone pertanto un ripensamento della struttura e delle procedure della comunità internazionale, e in particolare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, così come disegnate alla fine della seconda guerra mondiale. Tale organizzazione, che ha svolto nella sua configurazione un ruolo importante per la salvaguardia della pace, costituisce oggi, se non riformata, un'istituzione che, ben oltre la fine della guerra fredda, perpetua di fatto gli equilibri scaturiti dalla seconda guerra mondiale. Tuttavia ciò non conferisce alcuna giustificabilità ai progetti neoegemonici o ai tentativi di

⁵⁸ Vedi il sito Internet <http://usinfo.state.gov/topical/rights/cdpc.html>. Tra i diversi interventi critici nei confronti del sistema delle Nazioni Unite cf. *Au revoir, Security Council*, in «The Wall Street Journal», 21 marzo 2003; C. Krauthammer, *Don't Go Back to the U.N.*, in «The Washington Post», 21 marzo 2003; A.-M. Slaughter, *Good Reason for Going Around the U.N.*, in «The New York Times», 18 marzo 2003.

⁵⁹ *Pacem in terris*, 70.

stabilire nuovi direttori sulla base dell'attribuzione di particolari status (specie per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza). In generale, i criteri guida per la revisione delle strutture della comunità internazionale devono essere la rappresentatività, la legittimità, l'imparzialità, l'efficienza, l'efficacia nel perseguire il bene comune universale. È necessario cioè che gli organi della comunità internazionale «siano strutturati e agiscano in maniera da essere idonei a tradurre nella realtà i contenuti nuovi che il bene comune viene assumendo nell'evolversi storico della convivenza»⁶⁰. La legittimità delle decisioni delle Nazioni Unite, come di tutte le istituzioni politiche, dipende dalle procedure decisionali utilizzate per il raggiungimento del consenso. Ciò perché «le comunità politiche, anche se fra esse corrano differenze accentuate nel grado di sviluppo economico e nella potenza militare, sono tutte assai sensibili quanto a parità giuridica e alla loro dignità morale. Per cui, a ragione, non facilmente si piegano ad obbedire a poteri imposti con la forza; o a poteri alla cui creazione non abbiano contribuito; o ai quali non abbiano esse stesse deciso di sottoporsi con scelte consapevoli e libere»⁶¹. Nelle procedure decisionali delle organizzazioni internazionali, e in primo luogo delle Nazioni Unite, dovrebbe essere pertanto contemplata un'equa e funzionale rappresentanza dei popoli (sul piano demografico), delle diverse aree regionali (sul piano geopolitico) e delle diverse civiltà (sul piano culturalantropologico). Tali criteri sono essenziali per assicurare piena credibilità al sistema dell'organizzazione internazionale: «I poteri pubblici, aventi autorità su piano mondiale e dotati di mezzi idonei a perseguire efficacemente gli obiettivi che costituiscono i contenuti concreti del bene comune universale, vanno istituiti di comune accordo e non imposti con la forza. La ragione è che siffatti poteri devono essere in grado di operare efficacemente; però, nello stesso tempo, la loro azione deve essere informata a sincera ed effettiva imparzialità; deve cioè essere un'azione diretta a soddisfare alle esigenze obiettive del bene comune universale. Sennonché ci sarebbe certamente da temere che poteri pubblici supernazionali o

⁶⁰ *Ibid.*, 71.

⁶¹ *Ibid.*, 72.

mondiali imposti con la forza dalle comunità politiche più potenti non siano o non divengano strumento di interessi particolaristici; e qualora ciò non si verifichi, è assai difficile che nel loro operare risultino immuni da ogni sospetto di parzialità: il che comprometterebbe l'efficacia della loro azione»⁶².

Al di fuori di questo percorso, serio, impegnativo e non privo di rischi, ma necessario, potrebbe riprodursi la dicotomia, nota dall'epoca classica, tra potere (*potestas*) e autorità (*auctoritas*).

Le potenze egemoni, di oggi e di domani, potranno detenere un indiscusso potere (fondato sulla potenza militare ed economica), ma non sarà loro riconosciuta l'autorità a esercitare una *leadership* mondiale. L'*auctoritas* è «il potere indiretto: ciò che dà all'azione legale di un altro un'efficacia giuridica completa, o al comportamento sociale di un altro un aumento d'importanza in pubblico, senza costituire esso stesso una vera e propria azione efficiente»⁶³. Le caratteristiche principali dell'autorità sono, oltre alla competenza, la credibilità etica, la responsabilità e soprattutto il suo esercizio in favore dell'interesse universale della città politica: in altre parole, un credito di imparzialità.

A questo concetto di autorità, coniugato tuttavia più nelle sue caratterizzazioni di “influenza” e quindi in modo tendenzialmente strumentale, si avvicina il concetto di «soft power» introdotto da Joseph Nye per riorientare l'attuale decisa tendenza americana all'uso del cosiddetto «hard power» (e cioè la forza militare e il potere economico). Il «soft power» è purtroppo anch'esso un concetto egemonico, in quanto si definisce come «capacità di influenzare gli altri attraverso il potere di attrazione» del modello economico, culturale, di costume. Esso «si affida alla capacità di definire le priorità plasmando le preferenze altrui», e deriva in gran parte dai valori e dall'universalità della cultura di un Paese specialmente nei termini di democrazia, libertà personale, mobilità sociale verticale e apertura⁶⁴. Rappresenta cionondime-

⁶² *Ibid.*

⁶³ F. Wieacker, *Von römischen Recht*, Stuttgart 1961, p. 12; cit. in T. Eschenburg, *Über Autorität*, tr. it. il Mulino, Bologna 1970.

⁶⁴ Cf. J. Nye, *Il paradosso del potere americano*, Einaudi, Torino 2002, pp. 13-15.

no un'intuizione importante, specie se collocata nello schema generale di Nye delle «tre scacchiere». Il politologo americano immagina che il potere nel mondo sia oggi distribuito come in un'originale partita a scacchi giocata contemporaneamente su tre scacchiere collocate su piani sovrapposti. Al livello più alto, quello del potere militare, l'America non ha rivali, e la partita è unipolare; sulla scacchiera intermedia, su cui Nye colloca il potere economico, ha luogo un confronto multipolare, che vede come protagonisti Stati Uniti, Unione Europea e Giappone; sull'ultima scacchiera, quella dei rapporti transnazionali, che travalcano i confini nazionali, sfuggendo del tutto al controllo dei governi, il potere ha una struttura ad ampia diffusione⁶⁵. La teoria di Nye può essere in parte assimilata alla tesi che configura gli ordini internazionali secondo le tre tendenze generali di tipo punitivo (potere militare), remunerativo (potere economico) e normativo (le norme e le istituzioni multilaterali). Ad esse si sarebbe aggiunta una nuova modalità di relazione, denominata «interazione cosmopolitica», non esente tuttavia da caratteri culturalmente egemoni⁶⁶. Va da sé che la capacità della politica di dirigere i diversi livelli è decrescente in modo esponenziale da quello più alto a quello più basso.

La scelta tra «hard power» e «soft power» dà per scontato, come è nei fatti, che gli Stati Uniti rimarranno a lungo l'attore politico più importante sullo scenario internazionale. Tuttavia le modalità con le quali articoleranno tale posizione saranno decisive: si tratterà di scegliere, infatti, tra un predominio americano autoritario e globale, temperato da forme di resistenza anarchica, e un'egemonia temperata dal diritto, dalla concertazione e dal consenso⁶⁷. Nella terminologia di Nye, gli Stati Uniti dovrebbero quanto meno far proprio uno degli assiomi centrali della teoria del bene pubblico, e cioè che se il maggiore beneficiario di tale bene (come, ad esempio, un certo ordine internazionale) non for-

⁶⁵ Cf. *ibid.*, p. 205.

⁶⁶ Cf. T.L. Knutson, *The Rise and Fall of World Orders*, Manchester University Press, Manchester-New York 1999.

⁶⁷ Cf. P. Hassner, *op. cit.*

nisce mezzi più che proporzionali per la sua conservazione rispetto ai vantaggi ricevuti, è molto improbabile che lo facciano coloro che ne beneficiano di meno⁶⁸.

Non è un caso che Nye riconosca all'Unione Europea e ai valori che essa rappresenta una «forza di attrazione» mondiale fortemente competitiva con quella degli Stati Uniti. Si tratta, come bene ha evidenziato Robert Kagan⁶⁹, di valori che, senza essere necessariamente opposti o radicalmente alternativi, sono oggi pur tuttavia solo parzialmente compatibili. L'emergere di diverse concezioni del mondo nel senso di un approccio non omologo alle relazioni internazionali non è necessariamente un dato negativo per il rapporto transatlantico. L'Europa, a differenza dell'America, ha da tempo rinunciato, in virtù della sua storia, costellata di conflitti, all'uso della forza, che rifiuta ora di contemplare nei termini di una categoria politica o, come avrebbe detto Clausewitz, come modalità di continuazione della politica con altri mezzi. Non si tratta perciò di una conseguenza della “debolezza” militare dell'Europa rispetto alla preponderanza della macchina bellica americana. Tale “debolezza” deriva infatti non da una fatalità, ma da una scelta politica deliberata, che gli Stati Uniti non hanno compiuto e non sembrano intenzionati a compiere nel prevedibile futuro per la semplice ragione che il loro percorso storico (in gran parte “vincente”) non li ha ancora convinti della necessità di tale svolta. Appare perciò caricaturale definire questo esito europeo in termini di fede in una sorta di «paradiso politico postmoderno» (oltre che postnazionale e posteroico) classificando la netta preferenza dell'Unione per il multilateralismo, le istituzioni internazionali, il diritto internazionale e la diplomazia a tutto campo come un risultato dell'impotenza. Basti ricordare che, benché priva di un poderoso esercito, l'Europa ha compiuto la più straordinaria e duratura opera di stabilizzazione politica nell'ex area del socialismo reale, favorendo l'ingresso a pieno titolo nell'Unione di otto Paesi di tale regione (oltre Malta e Cipro), con vincoli assai più impegnativi di quelli richiesti, ad esempio, dalla *membership* dell'Alleanza Atlantica.

⁶⁸ Cf. J. Nye, *Redefining the National Interest*, cit.

⁶⁹ Cf. R. Kagan, *op. cit.*

Un'altra icona dell'*auctoritas*, questa volta di tipo collettivo, è quella legata alla categoria, molto in voga, della «governance», e più precisamente all'idea della cosiddetta «governance without government». Si tratta di una struttura politica leggera, non coercitiva ma ricca di legittimità, in quanto, come nella prospettiva ad esempio della gestione e formulazione delle politiche dell'Unione Europea o in alcune strutture delle Nazioni Unite, la decisione politica si forma attraverso un ampio processo di consultazione che lascia alle unità politiche di volta in volta interessate la responsabilità di tradurla in atto (si parla al riguardo di *benchmarking*, *soft law*, *best practices* e *peers pressure*).

Una possibile evoluzione della politica internazionale potrebbe essere rappresentata dalla rilevanza crescente dei processi politici che implicano autorità rispetto a quelli implicanti potere. Sarebbe in tal modo sciolto uno dei dilemmi del progetto kantiano di pace perpetua che vedeva lucidamente i rischi di una repubblica mondiale di tipo federativo nell'esito indesiderato di un dispotismo universale⁷⁰. Da ciò non discende una prospettiva di politica internazionale rinunciataria che riflette in qualche misura la tendenza alla democrazia procedurale o una sorta di versione politologica del “pensiero debole”.

Come emerge dalla prospettiva di Nye, oggi gli spazi del potere e dell'influenza sono multidimensionali, e tale circostanza limita strutturalmente, nonostante l'attuale strapotere delle potenze egemoni, la possibilità di comando e controllo dei grandi aggregati politici, sociali, economici, culturali. In questo senso, in analogia con l'ambito domestico, gli attori politici internazionali a livello governativo o a livello di istituzioni multilaterali non rappresentano, ciascuno isolatamente considerato, né il problema da risolvere né la soluzione di esso⁷¹. L'influenza del potere e la stessa giustificazione del politico, nell'ambito interno come in quello internazionale, non potrà perciò risiedere esclusivamente nella pretesa, del tutto illusoria, della “direzione generale” della società (nazionale o

⁷⁰ Cf. L. Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, Roma-Bari 2002.

⁷¹ Cf. A. Etzioni, *Next. The Road to the Good Society*, Basic Books, New York 2001.

mondiale). In alternativa, e più realisticamente, è giusto parlare del politico come momento di riequilibrio, come riconduzione del potere alla modestia, come coscienza critica della dismisura, come antidoto alla *hybris*. O anche, in modo complementare, come supplemento di umanità, come risorsa sociale aggiuntiva, come moltiplicatore di soluzioni, combinazioni, alternative.

Una funzione, per usare in modo simbolico un'icona biblica, simile a quella che il Vangelo di Giovanni narra abbia avuto Maria, quando, alle nozze di Cana, avverte Gesù che «vinum non habent» (*Gv* 2, 1-11). Si tratterà, in altre parole, della necessità per il momento politico internazionale di rappresentare con determinazione alla società mondiale le ragioni della logica compaginativa e della pratica della partecipazione allargata.

Il *lessico* della libertà planetaria, che le democrazie liberali occidentali intendono affermare, non potrà assumere alcun valore significante senza questa nuova *sintassi* della comunità, senza cioè che anche la fraternità diventi planetaria.

ALLEGATO

FRATERNITÀ UNIVERSALE, FONDAMENTO DELLA PACE. RAFFORZARE LE REGOLE DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE E IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE

(Documento preparato da una commissione di esperti dei movimenti Umanità Nuova e Giovani per un mondo unito, e del Movimento politico per l'unità)

1. LA SITUAZIONE ATTUALE E LE SUE PROSPETTIVE

La guerra che ha coinvolto le popolazioni delle regioni irachene, sulla quale si è concentrata un'attenzione senza precedenti da parte degli organi di informazione e dell'opinione pubblica, interella profondamente la coscienza di tutti e di ciascuno di noi, richiamando il nostro conseguente impegno alla pace, al di là di ogni differente appartenenza.

La situazione determinatasi ha radice profonda nella negazione dell'identità e della dignità dell'altro, sia esso Persona, Popolo o Stato, che si è manifestato nelle violazioni dei diritti umani, nella violenza terroristica e nelle violazioni dell'ordinamento internazionale.

Va messo in evidenza che esistono regimi che non rispettano i diritti civili, politici e sociali, spesso impiegando le risorse dello Stato per potenziare l'apparato militare invece che garantire una qualità umana di vita ai propri cittadini.

Negli ultimi anni si è aggiunto il fenomeno della violenza terroristica a livello internazionale che, attraverso gli attentati dell'11 settembre 2001, ha introdotto una nuova misura di violenza e di insicurezza. Fra le radici di tale fenomeno non va sottovava-

lutata la permanente disuguaglianza sociale ed economica fra le diverse aree geografiche e all'interno di esse, come anche il perpetuarsi della situazione mediorientale, in particolare il conflitto israelo-palestinese.

Partendo dall'indiscussa gravità di questi fenomeni, il presente documento intende soffermarsi sulle scelte con le quali, in quest'ultimo periodo, si è inteso reagire ad essi, producendo gravi violazioni dell'ordinamento internazionale.

A quest'ultimo riguardo, particolarmente grave, nel conflitto attuale è la violazione sistematica dei principi basilari posti a regolare la convivenza dei singoli Popoli, degli Stati fra loro, delle diverse Organizzazioni internazionali e di ogni forma di intesa in cui si articola la vita della famiglia umana. Anche questa volta alcuni Stati, dimenticando gli obblighi giuridici ed etici assunti ade rendo agli organismi internazionali, hanno fatto prevalere l'esclusiva e incondizionata tutela dei rispettivi interessi nazionali e preferito portare alle conseguenze più estreme la contrapposizione, assumendo reciprocamente la categoria di "nemico".

Quanto accade richiede non soltanto una lettura dei fatti, ma ci spinge a mettere in evidenza alcune conseguenze pesanti che il ricorso alle armi porta con sé. La perdita di vite umane, le distruzioni materiali, gli spostamenti forzati di popolazione e la disgregazione della convivenza sociale sono i segni più visibili di un odio che la guerra alimenta e accresce. Ma altrettanto evidente, e con effetti a più lungo termine, è il grave turbamento del sistema internazionale nel suo insieme, il non adempimento degli impegni presi e la prospettiva di un post-conflitto legata a un precario equilibrio retto dalle armi. Sono tutte situazioni che mettono a rischio il senso stesso dei rapporti internazionali, le attese dei Popoli, l'attività delle Istituzioni internazionali e il significato stesso dell'azione diplomatica, ben oltre le vicende specifiche dell'Iraq.

Di questo siamo consapevoli, come pure sappiamo che quanto sta accadendo in Iraq si aggiunge ai tanti conflitti armati, internazionali e interni, purtroppo in corso, che coinvolgono Popoli, Stati, gruppi organizzati. Si tratta di situazioni di altrettanta gravità e dagli effetti devastanti per interi popoli e comunità etniche, reli-

giose, linguistiche e culturali, come pure per la stabilità della convenienza degli Stati e dell'intera Comunità internazionale, anche se spesso dimenticati dai canali dell'informazione, volutamente rimossi dalle analisi politiche perché semplicemente classificati come "minori" oppure perché non funzionali agli interessi delle parti. Eppure, nonostante ad essi non sia rivolta la medesima attenzione oggi posta alle vicende irachene, questi conflitti costituiscono non solo una minaccia costante alla pace e alla sicurezza globale, ma restano soprattutto strumenti di violazione dei diritti fondamentali, individuali e collettivi, della sovranità sui territori e sulle risorse, di controllo di aree geopolitiche ad alto interesse strategico.

2. I SEGNI DI UN MONDO UNITO

Siamo però fermamente convinti che nonostante le divisioni e le difficoltà determinate dai conflitti in atto, certo acutizzate dalla guerra in Iraq, la *spinta del mondo verso una crescente unità* resta un dato costante alla cui realizzazione concorre l'ordinato svolgersi delle relazioni tra i Popoli e il quotidiano rispetto delle regole da parte dei diversi membri della Comunità internazionale. È poi la crescente interdipendenza e – almeno per una parte dell'umanità – lo sviluppo dei mezzi di comunicazione, il progresso scientifico e tecnologico, che ci fanno ben dire che l'attuale è un momento di svolta epocale e di gestazione, pur sofferta, di una nuova visione del mondo e della realtà della famiglia umana.

I fatti sono davanti a noi, dobbiamo saperli interpretare e così poter scoprire che la tensione del mondo verso l'unità non è stata mai così viva e operante come ai nostri giorni. L'unità, se rimane una grande sfida, si rivela oggi come una grande opportunità. Di questa tendenza sono segni evidenti:

- le Organizzazioni internazionali a vocazione universale, a cominciare dalle Nazioni Unite, il cui ruolo resta determinante per conoscere, affrontare e gestire con il concorso di tutti gli Stati le principali questioni che toccano la vita di Popoli e Paesi;

- le Unioni di Stati e i processi di integrazione economica e politica che con maggiore intensità si vanno realizzando a livello continentale o per aree geopolitiche;
- la crescita di movimenti sociali, culturali e religiosi che si presentano come nuovi protagonisti delle relazioni internazionali e quindi delle scelte che impegnano verso obiettivi a dimensione mondiale;
- la crescente maturazione della coscienza di persone, soprattutto giovani, di partecipare alla costruzione di un mondo nel quale la giustizia sia sinonimo di pace, stabilità, sviluppo, cooperazione, rispetto dei diritti umani, intesa e fiducia reciproca;
- lo sviluppo del dialogo fra persone di religioni e convinzioni (anche non religiose) diverse, guidato sia dalla *regola aurea* – «fai all’altro quello che vuoi sia fatto a te, non fare all’altro quello che non vorresti sia fatto a te» –, sia dall’universale fede nei valori umani, entrambe fondanti ogni esperienza di vita autentica e pertanto capaci anche di ispirare e governare (*governance*) le relazioni internazionali.

Le vicende più recenti ci sottolineano che il limite delle relazioni internazionali riguarda sia l’assenza di responsabilità che le violazioni delle regole comuni, ma ancor più riguarda il loro fondamento. Se tecnicamente esso si è sempre più precisato attraverso principi e strutture, mostra tuttavia di aver bisogno di un’anima: l’amore, e cioè la forza più potente, feconda e sicura che può legare l’intera umanità, superando ogni possibile divisione e facendo convivere le differenti appartenenze di razza, cultura, religione, convinzione filosofica, visione politica. È solo l’amore, tradotto in solidarietà e comprensione reciproca, che sa trasformare difficoltà e conflitti in opportunità.

3. L’UNITÀ DEI POPOLI

In questi anni la nostra esperienza in campo internazionale è stata orientata dall'*Appello per l’Unità dei Popoli* che abbiamo elab-

borato nel 1988, come frutto di un particolare percorso di educazione alla mondialità, basato sulla certezza che l'unità della famiglia umana scaturisce dal desiderio di unità dei suoi singoli membri e da una cultura di pace. L'*Appello*, che riteniamo possa servire anche a leggere la situazione attuale, propone, fra gli altri, due principi fondamentali: costruire la *fraternità universale* e *amare la patria altrui come la propria*.

Si tratta di principi che di fronte all'attuale quadro internazionale possono proporsi per la loro *concretezza* e il loro forte *significato strategico*, poiché riescono a coinvolgere ognuno di noi e a far scaturire comportamenti e azioni secondo le differenti responsabilità, a iniziare da una permanente educazione alla pace.

Infatti l'epoca contemporanea ha un suo punto di rinnovamento nella proclamazione di tre principi, presenti in buona parte delle rivoluzioni sviluppatesi nei vari continenti: libertà, egualianza, fraternità. I primi due sono attuati solo in parte e saranno sempre incompleti e in pericolo, finché non nascerà in ogni regione del mondo la viva coscienza anche del terzo principio: la *fraternità universale*, che rende armoniosi i rapporti tra le persone, così può trasformare i rapporti tra le nazioni e stabilire relazioni amichevoli fra gli Stati.

Da un altro lato ci accorgiamo dell'effettiva esigenza che i Popoli possano manifestare la loro capacità di indirizzo e di azione nelle relazioni internazionali in modo continuativo, superando così la visione che vuole solo gli Stati protagonisti della vita della Comunità mondiale. Questa esigenza è per altro sorretta dalla situazione attuale che vede sempre più i Popoli non solo come protagonisti della vita sociale, politica, economica all'interno degli Stati, ma anche diretti ispiratori dei processi di integrazione sovranazionale, destinatari dell'azione delle Organizzazioni internazionali, garanti del patrimonio comune e perciò del bene di ogni persona e dell'umanità intera.

Ma per adempiere con sempre maggiore efficacia questi compiti ogni Popolo è chiamato a uscire dall'isolamento, dal ritenere esclusivi i propri interessi e la propria identità, dal custodire

gelosamente le proprie risorse fino al precludere la crescita e l'esistenza stessa degli altri Popoli. È questo il frutto dell'*amare la patria altrui come la propria*: un solo popolo abbellito dalle diversità di ciascuno e custode delle differenti identità (cf. C. Lubich, *Verso l'Unità delle Nazioni e dei Popoli. Al Simposio nella Sede delle Nazioni Unite, New York, 28 maggio 1997*, in «Nuova Umanità», XX, 1998/1, n. 115, pp. 57-65).

4. IL SENSO DELL'ORDINE INTERNAZIONALE

Sono proprio questi i motivi per cui, di fronte agli innumerevoli e complessi problemi esistenti nell'attuale momento della vita internazionale ed ai possibili scenari dell'immediato futuro, *ci sembra importante richiamare alcune regole fondative della convivenza mondiale*. Siamo convinti che nonostante la loro palese violazione che si riscontra nel comportamento di alcuni Paesi, esse rimangono esistenti ed operanti perché parte della coscienza dei Popoli (*ethos globale*) che è tradotta nelle norme che reggono l'ordine tra le nazioni (*diritto internazionale*) ed espressa dalla quotidiana condotta della maggior parte degli Stati (*politica internazionale*).

a) *La soluzione delle controversie internazionali non può essere perseguita attraverso il ricorso alla guerra e alla violenza.*

Al principio del ripudio della guerra e della violenza come strumento di offesa agli altri popoli e al divieto dell'uso della forza armata come mezzo di soluzione delle controversie internazionali debbono corrispondere, in buona fede, scelte politiche concrete, coerentemente con quanto previsto dal diritto internazionale e già stabilito da molte costituzioni. I conflitti di interesse che realisticamente possono sorgere nell'ordinario svolgersi delle relazioni internazionali vanno risolti con mezzi pacifici, non con la forza, la frode o l'inganno, né con il ricorso ad atti di terrorismo, ma attraverso il negoziato e l'equa composizione. Gli Stati sono chiamati a utilizzare l'attività diplomatica e gli specifici strumenti – mediazio-

ne, conciliazione, arbitrato, soluzione giudiziaria – di cui dispone l'ordinamento internazionale «in maniera che la pace, la sicurezza internazionale e la giustizia, non siano messe in pericolo» (*Carta delle Nazioni Unite*, art. 2.3).

b) *L'ordine internazionale che regola la vita tra le nazioni costituisce l'unica possibile prevenzione alle azioni che offendono la giustizia.*

I comportamenti posti in atto da Stati, da gruppi di Stati o da gruppi terroristici che palesemente violano la legalità internazionale vanno giudicati e sanzionati attraverso le norme e gli strumenti previsti dall'ordinamento internazionale. Come già avviene all'interno degli Stati, anche nella Comunità mondiale non è proponibile che si agisca illegalmente per rispondere ad azioni illegali.

In questo modo, anche le controversie, affrontate con atteggiamento cooperativo, possono rappresentare un'opportunità e una risorsa per favorire la ricerca di assetti più giusti e la rimozione di equilibri precari. Pertanto le teorizzazioni di guerre o attacchi “preventivi” non trovano fondamento nella volontà comune degli Stati, che attraverso la *Carta delle Nazioni Unite* e atti ad essa collegati hanno previsto un *sistema di prevenzione* per porre fine ad azioni che possono compromettere la pace e la sicurezza internazionale, riservando strettamente l'uso della forza a decisioni collettive o limitandola ai casi di legittima difesa. Le stesse teorizzazioni, comunque giustificate, non sono accettabili sul piano politico e in particolare sulla base della convinzione che la migliore difesa sia costituita da una “buona offesa”, come evidenzia il pensiero di pensatori, politici, uomini di cultura, esponenti religiosi. Legati all'esperienza e alla riflessione politica di Igino Giordani, sosteniamo anche noi: «Se vuoi la pace prepara la pace».

c) *La costruzione della pace e l'eliminazione del terrorismo nelle sue diverse forme sono strettamente legati al superamento delle diseguaglianze economiche tra i popoli.*

Questo significa ripensare le azioni per lo sviluppo in termini di cooperazione e non di assistenza, privilegiando il rapporto pari-

tario tra donatori e beneficiari, riconoscendo l'apporto che anche questi ultimi possono dare in termini di crescita della convivenza pacifica tra le nazioni. Diventa così necessario mantenere gli impegni per lo sviluppo e per la destinazione delle risorse ai Paesi poveri, riducendo o cancellando il loro debito estero, eliminando le barriere doganali ai loro prodotti, abolendo le forme di sovvenzione o di aiuto alla produzione dei Paesi sviluppati, incentivando forme nuove di comunione dei beni e delle risorse (per un approfondimento, cf. *Documento di Genova*, elaborato in occasione del G8 dalla Ong New Humanity, espressione del Movimento dei Focolari, in *Per una globalizzazione solidale*, Città Nuova, Roma 2001).

d) *Il bene collettivo della Comunità internazionale non può essere subordinato agli interessi del singolo Paese.*

L'intero spettro delle relazioni può essere riconsiderato alla luce dell'interdipendenza e della mutua appartenenza, come testimonio l'esistenza di obblighi generali (*erga omnes*) che tutti i membri della Comunità internazionale sono chiamati a rispettare. Per questo il criterio dell'*indipendenza* che consente a ogni Stato di operare sul piano internazionale dovrebbe essere integrato e aggiornato dal riconoscimento del valore positivo dell'*interdipendenza*. Questo atteggiamento ha come conseguenza immediata il principio che – come già avviene nei rapporti tra le singole persone – non è lecito a uno Stato perseguire i propri interessi a danno di altri, o comunque non consentendo il pieno e integrale sviluppo di un'altra comunità politica.

L'interesse nazionale, specie se riferito agli Stati che detengono di fatto una posizione di preminenza, non può costituire la principale motivazione della loro politica estera quando questi decidono di diventare membri di Organizzazioni come le Nazioni Unite o di altre forme di integrazione. È quanto già avviene in relazione ad alcuni ambiti della politica internazionale, come quello della tutela dell'ambiente e dei suoi differenti ecosistemi, della creazione di spazi economici comuni e della regolamentazione di settori specifici (sanità, giustizia internazionale, ricerca scientifica, telecomunicazioni...).

e) *Superare la categoria di “nemico” come permanente criterio di analisi o di azione della politica internazionale.*

In certe circostanze l'attribuzione della categoria di “nemico” costituisce un'inaccettabile semplificazione che impedisce di comprendere le radici della violenza altrui. Ciò non vuol dire disconoscere o sottovalutare le minacce alla pace e alla sicurezza, quanto identificare strumenti e paradigmi radicalmente diversi per disinnescare tali pericoli. Per interrompere la spirale ascendente della violenza, è necessaria un’azione pro-attiva, attuata immettendo nel circuito delle relazioni internazionali categorie rinnovate, come la fraternità universale, la comune appartenenza, l’obiettivo del mondo unito, e agendo di conseguenza.

f) *L'affermazione della superiorità di una cultura rispetto a qualunque altra non è sostenibile.*

Un tale atteggiamento costituisce un atto di discriminazione contrario al principio della pari dignità di tutti i popoli e ai diritti umani dei singoli e delle nazioni. Al contrario, il dialogo tra le civiltà, come pure il loro costruttivo confronto, costituisce un principio non derogabile dell’azione politica internazionale, sulla base del principio di egualanza delle comunità politiche e delle relazioni di fraternità da instaurarsi tra esse.

A ciò si accompagna la stima e la valorizzazione delle specificità che ogni civiltà, come ad esempio quella islamica, apporta al patrimonio comune dell’umanità, e il rispetto per l’autonomo percorso sociale, politico ed economico di ogni comunità.

5. “NOI POPOLI DELLE NAZIONI UNITE” CHIAMATI A RAFFORZARE L’ONU

I fatti più recenti manifestano l’urgenza di promuovere il rafforzamento dell’ONU e il rilancio dello spirito della *Carta delle*

Nazioni Unite, fondata sulla cooperazione anziché sulla *competizione* tra gli Stati, e attivamente alimentata da volontà costruttiva, fiducia nell'altro, fedeltà agli impegni assunti, collaborazione fra *partner* uguali e reciprocamente responsabili.

L'impegno delle Nazioni Unite deve essere ispirato a un'idea di pace che abbia come orizzonte la piena e profonda riconciliazione, quale migliore strategia di lungo termine per la prevenzione dei conflitti. La pace non è solamente uno stato di momentanea tranquillità, ma una rete strutturale e strutturata di relazioni vitali e vivificanti, e di differenze ricche e arricchenti. Essa è il risultato della trasformazione dei conflitti in rapporti nuovi, dinamici, creativi, ove trovano una sintesi originale due esigenze essenziali della vita di relazione tra i Popoli: il desiderio di integrazione e di unità, cui fa riscontro l'affermazione e la tutela delle differenti identità.

Si impone però, in una prospettiva che vuole le regole come esigenza del vivere sociale, *un ripensamento della struttura e delle procedure della comunità internazionale*, e in particolare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, così come disegnate alla fine della seconda guerra mondiale. Tale Organizzazione, che svolge un ruolo importante per la salvaguardia della pace, per la promozione dello sviluppo e per la tutela dei diritti umani, se non riformata nella sua struttura rimane un'istituzione che, dopo la fine della guerra fredda, perpetua di fatto gli equilibri scaturiti dalla seconda guerra mondiale. È perciò necessario che si riprendano i diversi progetti di riforma e se ne elaborino di più aderenti alla mutata realtà della Comunità internazionale, ma evitando di sottemetterli a interessi di parte o alla sola finalità di garantire spazi di potere perpetuando la divisione nei meccanismi decisionali.

La legittimità delle decisioni delle Nazioni Unite, come di tutte le istituzioni politiche, dipende dalle *procedure utilizzate per il raggiungimento del consenso*. Le comunità politiche, pur differenti per sviluppo economico e potenza militare, rivendicano giustamente parità giuridica, anche per quanto riguarda il peso rela-

tivo nel processo decisionale. Nei criteri di formazione della volontà delle Organizzazioni internazionali, e in primo luogo delle Nazioni Unite, deve essere contemplata un'equa e funzionale rappresentanza dei Popoli (sul piano *demografico*), delle diverse aree regionali (sul piano *geopolitico*) e delle diverse civiltà (sul piano *culturale-antropologico*). Tali criteri sono essenziali per assicurare piena credibilità al sistema dell'organizzazione internazionale ed effettività alle decisioni cui deve corrispondere l'esecuzione da parte degli Stati. L'equa rappresentanza delle diverse componenti è uno strumento necessario a evitare il rischio che i poteri sovranazionali o mondiali divengano strumento di interessi particolaristici o sospettati di parzialità, a detimento della loro autorità e attendibilità eticopolitica.

In generale, i criteri guida per la revisione delle strutture della comunità internazionale devono essere la rappresentatività, la legittimità, l'imparzialità, l'efficienza, l'efficacia nel perseguire il bene comune della famiglia umana e quello delle sue singole componenti. Alla luce di questi criteri, particolare attenzione va data alla riforma delle Istituzioni finanziarie internazionali perché si coordinino con le più ampie strategie multilaterali alla cui elaborazione concorre la società civile con le sue diverse forme di organizzazione.

L'idea che l'unità dei Popoli è l'unica strada per garantire un futuro sostenibile alla famiglia umana, significa favorire nella Comunità internazionale la presenza di funzioni accentrate sul piano mondiale, che esercitino effettiva autorità sui diversi ambiti comuni alla vita dei Popoli e degli Stati. La *competenza* di questi organi – come già avviene per i poteri pubblici all'interno dei singoli Stati – deve essere configurata in base al *principio di sussidiarietà* che valorizza il ruolo delle comunità nazionali e delle organizzazioni della società civile, e assicurata dal *principio della preminenza del diritto (rule of law/Stato di diritto)* quale garanzia di ogni regola e della comune convivenza.

Con questo documento apriamo una fase di lavoro che ci impegna a proseguire la riflessione su questi temi oggi essenziali,

in dialogo con le istituzioni di ogni livello e con le organizzazioni della società, per elaborare riforme progressivamente attuabili.

Per questo, partiamo dalla nostra esperienza, che è in primo luogo di educazione alla pace nelle scuole, nelle famiglie, fra i giovani. Essa è arricchita dal contributo di milioni di persone presenti e impegnate in tutte le aree geografiche, dalla varietà delle espressioni culturali e religiose, nella prospettiva della fraternità universale.