

IL LABORATORIO DI POLITICA GLOBALE DEL CENTRO EINAUDI
SVOLGE LA PROPRIA ATTIVITÀ CON IL SOSTEGNO DELLA

COMPAGNIA
d i S a n P a o l o



Laboratorio di Politica Globale
del Centro Einaudi

10121 Torino, Italy, Via Ponza 4
Tel. +39 011 5591611 - Fax +39 011 5591691
E-mail: lpg@centroeinaudi.it

*I testi di Michael E. Cox e G. John Ikenberry
sono stati presentati alla conferenza del Centro Einaudi,
organizzata con il sostegno della Compagnia di San Paolo, sul tema
«Che cosa farà girare il mondo? Europa e Stati Uniti
fra cooperazione e competizione», i cui lavori sono stati aperti
da Onorato Castellino, presidente della Compagnia di San Paolo,
e presieduti da Piero Ostellino, presidente del Centro Einaudi
(Torino, Galleria d'Arte Moderna, 17 novembre 2003).
La traduzione delle relazioni dall'inglese all'italiano è di Federico Cividini.
La traduzione in inglese del testo introduttivo è di John Irving.
La preparazione di questo volumetto è stata curata da
Concetta Fiorenti e Anna Maria Gonella.*

*Copyright © 2004 by Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi", Torino.
Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione
può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi
forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non
nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore.
Per informazioni e/o autorizzazioni scrivere a segreteria@centroeinaudi.it.*

Il Laboratorio di Politica Globale del Centro Einaudi

Nel 2003 il Centro Einaudi ha compiuto quarant'anni. Questo compleanno abbiamo voluto festeggiarlo guardando al futuro: avviando dunque (con il sostegno della Compagnia di San Paolo) una nuova iniziativa, il Laboratorio di Politica Globale (LPG), coordinato da Fabio Armao e Anna Caffarena.

Il tema delle relazioni internazionali, declinato nelle sue diverse implicazioni – geostrategiche, geoeconomiche, politiche, istituzionali – è stato presente fin dall'inizio come riferimento all'orizzonte del nostro lavoro di ricerca e di studio. Anzi, uno degli obiettivi che i fondatori del Centro Einaudi si ponevano nel 1963, accanto a quello di aprire l'orizzonte culturale italiano, di far conoscere ciò che sulla pianta liberale andava fiorendo, in direzioni anche molto diverse, in Europa e negli Stati Uniti, era proprio anche quello di creare opportunità di riflessione e di approfondimento sulla questione della collocazione internazionale dell'Italia, e delle conseguenze che, implicitamente o esplicitamente, ciò aveva sulla costruzione della giovane democrazia italiana.

In anni assai più recenti, il Rapporto annuale sull'economia globale e l'Italia, che vedrà nel 2004 la sua nona edizione, ha offerto un'analisi originale della globalizzazione economica e del suo impatto sul nostro paese, caratterizzatasi appunto per la capacità di tenere insieme prospettive economiche e prospettive politico-istituzionali.

Il Laboratorio di Politica Globale si pone dunque in continuità con la storia lontana e quella recente del Centro: ma vuole essere anche un elemento di innovazione e un tentativo di risposta a quello che ci pare essere oggi il problema dei problemi, quello cioè della democrazia. Democrazia dentro gli stati e democrazia fra gli stati: senza illusioni sulla capacità salvifica di parole d'ordine magari accattivanti, ma anche senza ciniche rinunce preventive all'utopia positiva della pace come esito perseguibile delle relazioni fra le nazioni. E con l'ambizione di saper guardare a questa utopia in termini costruttivi, analizzando e proponendo strumenti concreti di policy e tentando di allargare al massimo possibile lo spettro dei fenomeni rilevanti da tenere sotto osservazione, nella

convincione che le minacce vengano da una pluralità di soggetti, non solo i rogue states e non solo le reti terroristiche, ma anche, per esempio, le grandi organizzazioni criminali capaci di pesare a livello globale.

Operativamente, in rete con i soggetti, istituzionali e non, che lavorano in contesto analogo, sia a livello locale e nazionale che in altri paesi, il Laboratorio di Politica Globale intende promuovere la diffusione della cultura internazionalistica e la ricerca multidisciplinare sui principali temi dell'agenda politica internazionale. Sono stati per intanto avviati dai coordinatori del Laboratorio due progetti di ricerca: il primo su Globalizzazione della politica e ristrutturazione del sistema internazionale, il secondo per la creazione di una Banca dati sul crimine organizzato internazionale.

Non casualmente, la prima iniziativa pubblica del Laboratorio è stata, nello scorso novembre, l'organizzazione di un incontro a Torino sul tema delle relazioni Europa-Stati Uniti, che ha visto la partecipazione di Michael Cox e G. John Ikenberry (i testi delle loro relazioni sono presentati nelle pagine che seguono). Non è certo necessario sottolineare quanto cruciale sia il rapporto UE-USA per l'ordine del mondo: il recente fallimento della Conferenza Intergovernativa sul nuovo Trattato costituzionale europeo ha riproposto con evidenza il peso e la gravità delle scelte (o mancate scelte) europee pure in questo campo.

Anche il processo di integrazione europea, tuttavia, non può essere compreso se non su uno sfondo globale. Infatti, mentre ragionare sulla ristrutturazione dell'ordine internazionale è perfettamente legittimo, persino necessario considerata la portata del cambiamento in atto, farlo come se questo processo si compisse con le stesse modalità e nel medesimo ambiente del passato è destinato a indebolire gravemente le capacità esplicative del ragionamento. Piaccia o meno, infatti, la politica ha ultimamente sperimentato, come quasi ogni altra dimensione della vita sociale, l'impatto della globalizzazione. Ma la globalizzazione della politica resta pur sempre una delle dimensioni meno studiate in modo sistematico e tende a concentrarsi in forma quasi esclusiva su una sola questione, il destino dello stato.

La semplice sostituzione della vecchia dicitura «politica internazionale» con quella di «politica globale» non esime invece dall'obbligo di approfondire le dinamiche che la globalizzazione ha

innescato e che interessano la sfera politica. Elaborare un'immagine compiuta e organica della sfera politico-internazionale, (più o meno) trasformata dalla globalizzazione, rappresenta dunque una condizione necessaria per riflettere utilmente sul ruolo e la qualità della politica nel mondo che va delineandosi.

Ed è proprio questo che il Laboratorio si propone: offrire uno spazio condiviso a quanti (non solo addetti ai lavori e internazionalisti in senso proprio) sono interessati a ragionare, con semplicità e con tenacia, sullo spazio politico del mondo che verrà e sugli strumenti che possono consentire di renderlo migliore.

Giuseppina De Santis

Torino, gennaio 2004

Il Laboratorio di Politica Globale (LPG) del Centro Einaudi è coordinato da Fabio Armao (Università di Torino) e Anna Caffarena (Università di Teramo).

Presidente del Centro Einaudi è Piero Ostellino, Segretario Generale è Angelo Pavia, Direttore è Giuseppina De Santis.

Le relazioni transatlantiche dall'11 settembre alla crisi irachena

Michael Cox

Questo intervento prende in considerazione l'impatto dell'11 settembre e le sue conseguenze su quell'istituzione, apparentemente fra le più durevoli, nota come relazione transatlantica. Pochi avevano dubbi sul fatto che quell'evento avrebbe avuto un certo effetto. Tuttavia, nessuno avrebbe potuto prevedere che l'impatto sarebbe stato forte come oggi appare; di sicuro, se dobbiamo dar credito ad alcuni analisti, la crisi provocata inizialmente dall'11 settembre (e poi aggravata dalla vicenda irachena) ha messo in luce non soltanto una profonda frattura fra il mondo occidentale e quello islamico, ma ha messo in discussione l'idea stessa di «Occidente»¹. Come è stato sottolineato da un certo numero di acuti osservatori, se i nemici dell'America fossero anche soltanto riusciti a dividere vecchi amici, di fatto avrebbero già ottenuto un gran risultato². Non solo: se si misura la rilevanza di una crisi internazionale in base alla capacità di un particolare autore di cogliere lo spirito dei tempi, allora non è di poco conto che il più citato in tempi recenti sia un autore che ha insistito nel sostenere che oggi come oggi gli interessi reali degli Stati Uniti e dell'Europa stanno divergendo, e prima la smetteremo di far finta che le cose stiano diversamente meglio sarà per tutti noi³. In effetti, secondo Robert Kagan, europei e americani non soltanto non condividono più una visione comune del mondo che li circonda, ma è persino dubbio se vivano nello stesso mondo. Da questo punto di vista, per citare Kagan, sembrerebbe proprio che gli americani (metaforicamente) vengano da «Marte» e gli europei da «Venere»⁴.

¹ Josef Joffe, Collateral Damage, in «Time», 3 marzo 2003, p. 33.

² Vedi How Deep is the Rift?, in «The Economist», 15-21 febbraio 2003.

³ Vedi il mio articolo intitolato Kagan's World, in «International Affairs», vol. 79, 3 maggio 2003, pp. 523-532.

⁴ Robert Kagan, Paradise & Power: America and Europe in the New World Order, Londra, Atlantic Books, 2003, p. 3; trad. it. Paradiso e potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale, Milano, Mondadori, 2003.

Per analizzare l'attuale situazione – e stabilire fino a che punto Kagan abbia colto nel segno – ho diviso la mia argomentazione in due parti. Nella prima propongo le ragioni dell'ottimismo, perché fondamentalmente, anche se io non sono necessariamente un ottimista, riconosco che gli ottimisti hanno avanzato una tesi molto convincente. Nella seconda parte cercherò di spiegare in modo abbastanza sintetico i motivi per cui penso che la situazione possa essere più problematica di quanto viene suggerito da coloro i quali ritengono non ci sia nulla di cui preoccuparsi, oppure che tutto questo gran parlare di crisi sia in buona misura campato per aria⁵, come ha scritto recentemente un autore americano. Vorrei chiarire subito il punto per non essere poi frainteso. Non penso che ci stiamo avviando verso quella sorta di rottura che è stata prevista così spesso in passato da vari commentatori⁶. In questo senso, dovremmo fare tutti attenzione a non essere eccessivamente allarmisti. Tuttavia, come vedremo, sono in arrivo cambiamenti importanti e potenzialmente pericolosi che sono stati messi in luce, se non proprio causati, dall'11 settembre. Questi cambiamenti fanno sì che non possiamo più dare per scontato che le vecchie certezze sulle relazioni atlantiche, nate durante la guerra fredda e ampiamente confermate nel decennio successivo, resteranno valide per sempre. Ciò non porterà a una rottura, e meno che mai alla formazione di blocchi: è fuori discussione. A essere a rischio è piuttosto l'importanza della relazione atlantica in sé. Non solo: vorrei suggerire che si sta realizzando un nuovo tipo di compromesso fra europei e americani – forse tanto significativo quanto quello raggiunto nel 1949, quando all'ombra della potenza sovietica venne originariamente fondata la NATO, e altrettanto di quello raggiunto nei primi anni Novanta, quando l'Alleanza cercava di darsi una nuova missione nell'Europa centrale e nei Balcani. Tuttavia, questo nuovo compromesso sarà diverso da quelli che lo hanno preceduto almeno per un aspetto fondamentale: sarà infatti molto meno favorevole all'Europa per il semplice motivo che l'Europa è oggi molto meno importante per gli Stati Uniti.

⁵ Antony J. Blinken, *The False Crisis over the Atlantic*, in «Foreign Affairs», vol. 80, maggio-giugno 2001, n. 3, pp. 35-48.

⁶ Vedi, per esempio, *The Trans-Atlantic Crisis*, New York, Orwell Press, 1982.

❶ Crisi: ma quale crisi?

Si è tanto parlato di crisi transatlantica che prima di tutto è necessario sostenere le ragioni dell'ottimismo. Di seguito sintetizzo gli argomenti che di solito propongono coloro i quali, a dispetto di tutto, credono ancora che le fondamenta della relazione transatlantica siano solide, che Kagan e i pessimisti in fondo abbiano torto, che ciò che unisce l'Europa e gli Stati Uniti conterà con ogni probabilità sempre più delle divergenze.

a) Un ordine liberale

L'argomentazione più sofisticata ed equilibrata a favore dell'ottimismo è stata proposta da G. John Ikenberry⁷. A suo giudizio non è necessario essere a tutti i costi soddisfatti, ma non c'è neppure bisogno di farsi prendere dal panico. Per quale ragione? Perché alla fine della seconda guerra mondiale venne raggiunto una sorta di «new deal» vantaggioso sia per i paesi europei che per gli Stati Uniti. Come conseguenza di questo accordo, l'Europa si impegnava a investire poche risorse nella propria difesa, difesa la cui responsabilità veniva affidata agli americani, che divennero il partner dominante all'interno dell'alleanza. Così facendo, tuttavia, gli europei ottennero molti privilegi, compreso l'aiuto americano quando ce ne fosse stato bisogno, l'accesso al mercato degli Stati Uniti, la condivisione di una quota di governance globale, sicurezza a buon mercato, infine i vantaggi che derivavano dall'opzione da parte degli Stati Uniti a favore di un'economia relativamente aperta, più o meno stabile, globale e liberale. In effetti, aderendo a un sistema mondiale guidato dagli Stati Uniti gli europei possono aver rinunciato a certi diritti; tuttavia i vantaggi di questa scelta sono stati nettamente superiori agli svantaggi. Allo stesso modo, lavorando assieme agli europei in un complesso di istituzioni parzialmente integrate che restringevano sì, ma facilitavano anche le scelte americane, gli Stati Uniti hanno reso questo sistema accettabile ai propri amici. Di fatto, tutte e due le parti sono risultate vincenti in una serie complessa di accordi e in una rete di rapporti da cui entrambe hanno tratto molti vantaggi rilevanti. E tutte e due hanno ancora ogni incentivo a conservare questa relazione. Da ciò deriva una conclusione semplice ma estremamente importante: l'Europa e gli Stati Uniti continueranno a cooperare in futuro tanto quanto in

⁷ G. John Ikenberry, *American Grand Strategy in the Age of Terror*, in «Survival», vol. 43, inverno 2001, n. 4, pp. 19-34.

passato, perché il compromesso che esiste oggi è comunque migliore di ogni altra alternativa teorica. In altre parole, essere reciprocamente amichevoli e multilateralisti non è solo la cosa più garbata da fare, ma anche la più intelligente⁸.

b) Verità realiste

*Se Ikenberry avanza quella che può essere definita l'argomentazione liberale a favore dell'ottimismo, Edward H. Carr sostiene implicitamente quella che potremmo definire la più dura versione realista. Tuttavia, anche se le sue premesse potrebbero essere piuttosto diverse, la sua interpretazione della politica mondiale ci conduce allo stesso risultato favorevole circa le relazioni transatlantiche. Carr, ricordiamo, aveva espresso nel suo *The Twenty Years' Crisis* la tesi secondo la quale nelle relazioni fondamentali fra stati avviene un cambiamento importante solo quando uno o più degli stati in questione si sentono insoddisfatti circa la distribuzione del potere nel sistema internazionale: sentendosi mortificati, essi cercheranno in un modo o nell'altro di cambiare lo status quo. Ciò può avvenire con un accordo pacifico che risolva le questioni più significative oppure, in caso di mancato accordo, con la guerra. Ora, se Carr ha ragione (e io penso proprio che ce l'abbia), è davvero difficile comprendere perché mai gli europei o gli americani dovrebbero voler modificare il sistema internazionale attuale in modo sostanziale. In realtà, dato che entrambe sono «potenze soddisfatte», il loro livello di soddisfazione avrebbe maggiori probabilità di diminuire piuttosto che di aumentare qualora cercassero di alterare lo status quo. Non solo: dato che entrambi sono «possidenti» in un mondo in cui molti stati possiedono molto poco, essi hanno anche un comune interesse a conservare le cose più o meno come stanno⁹.*

c) L'indispensabilità della NATO

Nella recente ondata di malcontento transatlantico nei confronti degli alleati, le proteste si sono concentrate quasi interamente sul versante

⁸ Questa argomentazione è stata anche avanzata in forma sintetica da Jeff Legro nel suo elegante saggio *Terrors in Transatlantia*, inedito, presentato al Workshop sulle relazioni transatlantiche tenutosi a Villa La Balza dal 10 al 12 maggio 2002.

⁹ Vedi Michael Cox (a cura di), *Edward H. Carr, The Twenty Years' Crisis: A Study of International Relations, 1919-1939*, nuova edizione, Basingstoke, Palgrave, 2001.

militare della relazione e sui problemi causati dal fatto che un alleato – gli Stati Uniti – ha utilizzato troppa forza bruta (hard power) per raggiungere un proprio fine egoistico, almeno agli occhi della maggior parte degli europei¹⁰. Ma quest'enfasi sulla potenza, misurata in termini di tecnologia militare, armi al laser e bombe intelligenti, trascura l'aspetto più centrale circa la NATO e i motivi per cui essa ha funzionato così bene in passato ed è sopravvissuta alla fine della guerra fredda, mentre alcuni esperti realisti ne avevano predetto la scomparsa. Non c'è bisogno di insistere sull'ovvio. Tuttavia, dobbiamo ricordarci il motivo piuttosto evidente per cui la NATO è sopravvissuta alle condizioni che ne determinarono originariamente la nascita: la NATO svolge tutta una serie di funzioni essenziali. In breve, queste funzioni sono: a) prevenire una ri-nazionalizzazione della politica estera in Europa; b) integrare in un più ampio ordine mondiale gli ex paesi comunisti dell'Europa orientale più velocemente di quanto non possa fare (o abbia fatto) l'Unione Europea; c) assicurare l'adesione alle regole politiche democratiche e alle regole economiche liberali di tutta l'Europa nel suo complesso; e d) permettere agli Stati Uniti di esercitare la propria leadership in Europa. Per tutte queste diverse ragioni – e di sicuro ce ne sono altre – la NATO continuerà a esistere. L'America ne ha bisogno tanto quanto ne hanno bisogno i paesi europei. Si potrebbe perfino sostenere che, se la NATO non esistesse, andrebbe inventata come il vecchio Impero austro-ungarico! Tuttavia, a differenza di quello sfortunato agglomerato che trovò la morte nel 1918, questa alleanza nata nel 1949 è destinata ad avere un futuro molto più roseo¹¹.

d) Gestire l'interdipendenza – organizzare la globalizzazione
Nessuna discussione della relazione transatlantica si avvicinerrebbe mai alla completezza se non si citassero le parole «interdipendenza» e «globalizzazione». Ci basti ricordare, com'è piuttosto ovvio, che c'è ben di più da fare, per mantenere l'ordine mondiale (anche dopo l'11 settembre), che sconfiggere il terrorismo internazionale e debellare la rete tentacolare di Al Qaeda. Sostenere il contrario potrebbe anche suonare vagamente

¹⁰ Vedi, per esempio, Timothy Garton Ash, *The Peril of Too Much Power*, in «The New York Times», 9 aprile 2002.

¹¹ William Fallace, *Europe, the Necessary Partner*, in «Foreign Affairs», vol. 80, maggio-giugno 2001, n. 3, pp. 16-34.

revisionista, ma dall'11 settembre in poi sono successe molte cose che non hanno avuto quasi nulla a che fare con l'oscuro mondo di Bin Laden. Benché i fatti economici possano forse essere meno interessanti dei racconti militari delle azioni avventurose sulle montagne dell'Afghanistan, tenere in scena lo show capitalista continua a costituire una priorità molto elevata – e di sicuro non ci si riuscirà se le due componenti più importanti dell'economia mondiale si allontaneranno significativamente.

e) Combattere il terrorismo – efficacemente

L'ultima ragione per cui gli ottimisti rimangono tali riguarda proprio la lotta di lungo periodo contro il terrorismo. Finora l'attenzione si è concentrata sulla «guerra», nel senso più letterale del termine, e sull'impatto potenzialmente problematico che essa ha avuto (e potrebbe avere nel caso iracheno) sulla relazione transatlantica. Tuttavia, come concederebbe subito anche il più duro dei falchi all'interno dell'amministrazione Bush, senza alleati, e senza il sostegno fornito dai paesi amici, la lunga «guerra» contro il terrorismo internazionale non potrà essere condotta fino alla vittoria. Lo ha ammesso lo stesso Rumsfeld già due settimane dopo l'attacco:

«Questa guerra non sarà condotta da un'ampia alleanza costituita allo scopo di sconfiggere un asse di potenze ostili. Al contrario, essa comporterà la formazione di coalizioni flessibili di paesi, che potrebbero anche cambiare ed evolvere. I paesi giocheranno ruoli diversi e daranno il proprio contributo in modi differenti. Alcuni daranno un sostegno diplomatico, altri finanziario, altri ancora logistico o militare. Alcuni ci aiuteranno pubblicamente, mentre altri, date le circostanze, potrebbero aiutarci privatamente e segretamente»¹².

② Le ragioni del pessimismo

Gli argomenti a sostegno dell'ottimismo a questo punto sembrerebbero inoppugnabili. Gli ottimisti possono anche ricorrere alla storia per sostenere la propria tesi. Di certo, se dessimo un'occhiata retrospettiva all'abbondante letteratura sull'argomento della relazione transatlantica,

¹² Citazione tratta da «The New York Times», 27 settembre 2001.

ci divertiremmo nel vedere quanti libri scritti in passato abbiano nel titolo la parola «crisi» o «tensione» o «divorzio», e quanti di questi finirono per apparire del tutto superati pochi anni dopo la pubblicazione, quando le cose si erano (ancora una volta) sistemate¹³. Per esempio, non scordiamoci che gli inglesi e gli americani superarono la crisi del Canale di Suez. Gli americani e i francesi riuscirono anch'essi a trovare un accordo negli anni Sessanta e sull'uscita della Francia dalla NATO. Nonostante Carter e Schmidt, la Germania e gli Stati Uniti continuarono a comportarsi piuttosto amichevolmente. E nonostante Reagan, gli europei hanno continuato a guardare i film di Hollywood – e persino in numero crescente, a quanto pare! Da ultimo, ci si potrebbe domandare che fine abbiano fatto le famose guerre commerciali. Ancora una volta, stando ai pessimisti del passato, con l'ascesa dell'Europa e il tramonto degli Stati Uniti (una posizione diffusa negli anni Novanta) le due potenze erano destinate a scontrarsi in una lotta frontale per la supremazia economica globale. Nulla di tutto ciò è mai accaduto. Al contrario, le due potenze sono riuscite a intrattenere rapporti piuttosto positivi: in effetti, invece di allontanarsi, l'Europa e gli Stati Uniti sono diventati sempre più interdipendenti in termini di investimenti, scambi commerciali e partecipazione agli organismi economici mondiali.

Quindi, cos'è cambiato e quali sono le ragioni per cui questa volta dovremmo essere particolarmente preoccupati? Di sicuro c'è una risposta semplice e ben fondata: la sola cosa che, in fondo, teneva insieme le due regioni dopo la seconda guerra mondiale era la guerra fredda. Così, scomparso il conflitto fra Est e Ovest, è inconcepibile pensare che questi due grandi continenti possano cooperare strettamente in condizioni di anarchia. Da ciò è derivato il senso di crescente alienazione nel periodo successivo alla guerra fredda. Altri fattori hanno ulteriormente contribuito ad accentuare questa tendenza: in rapida successione, il tramonto di una generazione più anziana che era stata unita nell'avversità durante la seconda guerra mondiale e la guerra fredda, le nuove tendenze demografiche negli Stati Uniti e il declino di una élite americana fortemente influenzata dalla cultura europea; infine, il crescente divario di valori fra i due continenti, come traspare (per esempio) dall'apparente

¹³ Jeff Legro cita otto libri principali scritti fra il 1962 e il 1992 sull'argomento delle relazioni transatlantiche che contengono nel titolo le parole «crisi», «tramonto», «fine», «tensioni» o «in difficoltà». Vedi il suo *Terrors in Transatlantia*, cit.

popolarità della pena di morte negli Stati Uniti e dalla sua messa al bando in Europa. Molti chiamerebbero in causa anche la forma socialdemocratica del capitalismo europeo, più gentile rispetto alla versione per così dire darwiniana che si pensa prevalga negli Stati Uniti.

Non c'è dubbio che queste sono tutte questioni importanti e interessanti da discutere. Tuttavia, in ultima analisi, io resto scettico sulla possibilità che, stringendo, esse determinino il destino delle relazioni transatlantiche. Ciò porta all'ovvia domanda: ma allora, qual è il problema? E perché proprio ora tutta questa agitazione? Ritengo che ci siano cinque fattori che hanno reso più complicate le relazioni dall'11 settembre (e persino da prima), e che continueranno a farlo in futuro. Come in precedenza, proporrò solo una sintesi di questi cinque fattori piuttosto che svilupparli dettagliatamente. Inizierò proprio dall'11 settembre.

i) L'esperienza dell'11 settembre

«Ciò che gli europei non comprendono è quanto l'America sia stata cambiata dall'11 settembre»¹⁴.

Forse la ragione più ovvia dell'attuale «crisi» risiede proprio nell'11 settembre. In termini concreti, l'11 settembre è stato vissuto in modo molto diverso negli Stati Uniti e in Europa. Naturalmente, molte cose potrebbero capitare tali da cambiare questa situazione, in particolare se l'Europa stessa venisse attaccata. Tuttavia, per chiunque abbia vissuto in Europa e viaggiato negli Stati Uniti dalla fine del 2001, è difficile non rimanere colpiti dal divario di sentimenti e significati. L'indicatore più semplice di questo divario è il fatto che la maggior parte degli europei, al di fuori degli eserciti e dei servizi di sicurezza, non pensano di essere realmente «in guerra», almeno non in modo serio. Gli americani invece lo pensano davvero. Più in generale, per gli Stati Uniti il mondo è cambiato sotto molti aspetti significativi – sia in ambito interno che all'estero –, mentre per gli europei il mondo non è cambiato così tanto. Per la maggior parte degli europei l'attuale lotta al terrorismo internazionale non significa molto di più che togliersi (occasionalmente) le scarpe all'aeroporto e aspettare un po' di più alla dogana. Inoltre, l'11 settembre ha rafforzato la percezione, da parte dell'America, della propria eccezionalità. In realtà,

¹⁴ «International Herald Tribune», 16-17 febbraio 2002.

è significativo che, mentre gli americani dopo l'11 settembre hanno riconsiderato completamente cosa vuol dire essere americani in un mondo ostile, la maggior parte degli europei sono stati quasi divertiti da quella che è loro sembrata un'ondata piuttosto bizzarra di patriottismo sentimentale. Alcuni europei, penso, sono stati francamente innervositi – per non dire nauseati – dalla vista di tutte quelle bandiere americane e dei cori continui che scandivano «USA, USA, USA» ogni volta che compariva Bush. E c'è di più. L'America ha risposto all'attentato dell'11 settembre aumentando le spese militari e rafforzando le misure di sicurezza interna; gli europei non hanno fatto fundamentalmente né l'una né l'altra cosa. Inoltre, gli Stati Uniti ora guardano il mondo quasi esclusivamente – ma non abbastanza – attraverso il prisma della lotta al terrorismo internazionale. Per gli europei, come ha osservato François Heisbourg, è come se le cose stessero sostanzialmente come prima¹⁵. Potremmo riformulare la questione in un altro modo: mentre l'11 settembre è stato un evento davvero storico per gli Stati Uniti e per la futura condotta della politica estera americana¹⁶, non lo è stato affatto per l'Europa. Come ha sostenuto Garton Ash, «questo è un altro momento di quelli che definiscono [attori e circostanze] in cui l'Europa non si è lasciata definire»¹⁷.

ii) Dove sono i pericoli

«L'attuale evoluzione delle operazioni militari in Afghanistan e l'escalation di violenza in Medio Oriente sottolineano il fatto che le minacce fondamentali alla sicurezza dei nostri giorni non sono più all'interno dell'Europa ma al di fuori di essa. Di conseguenza, la relazione transatlantica si trova di fronte a un paradosso. Abbiamo l'alleanza che ha avuto più successo di tutti i tempi, ma che è, o almeno sembra essere, marginale o addirittura irrilevante quando si tratta di affrontare le questioni più urgenti all'ordine del giorno» (senatore Richard Lugar)¹⁸.

¹⁵ Da un discorso tenuto presso l'Accademia Militare di Oslo il 13 marzo 2002.

¹⁶ Questo è il tono adottato dai vari contributi pubblicati in *The Threat of Terrorism: U.S. Policy after September 11*, in «*International Security*», vol. 26, inverno 2001/2002, n. 3.

¹⁷ Timothy Garton Ash, *Europe at War*, in «*The New York Review of Books*», 20 dicembre 2001, p. 68.

¹⁸ Citazione tratta da US Senate Hears NATO Reform Proposal, in «*Voice of America News*», 5 maggio 2002.

Un secondo nuovo fattore nella relazione transatlantica riguarda il peso che ora gli Stati Uniti attribuiscono all'Europa come fonte di conflitti e instabilità. Ciò rappresenta un cambiamento fondamentale rispetto al periodo della guerra fredda, in cui l'epicentro dell'antagonismo fra le superpotenze era situato nel cuore del continente europeo. In questo senso, la guerra fredda ha favorito l'Europa nei pensieri dell'America; e l'Europa ha mantenuto questo status speciale fino agli anni Novanta a causa di ciò che stava effettivamente accadendo nell'ex Jugoslavia e dei timori di quello che sarebbe potuto accadere nella Russia post-comunista. Ma anche questi due pericoli gemelli erano destinati a tramontare: alla fine i Balcani sono stati domati e la Russia ha proseguito, non senza difficoltà, il suo percorso filo-occidentale. Naturalmente, ciò non vuol dire che l'Europa sia diventata insignificante, ma che ha perso il suo ruolo cruciale agli occhi degli Stati Uniti. In questo senso, il momento eurocentrico è passato. Il che ha implicazioni di rilievo per la NATO e ha avuto conseguenze ugualmente importanti sulla strategia globale degli Stati Uniti, che hanno spostato gradualmente il proprio centro di interesse dalla regione europea, relativamente libera da problemi, alle questioni regionali più pressanti del Medio Oriente e dell'Asia. Ne consegue che gli Stati Uniti devono creare un nuovo tipo di struttura di intervento per affrontare questi nuovi problemi. Inoltre, saranno necessarie nuove forme di coalizione che potrebbero facilmente rendere la NATO meno importante in futuro. Questo è il punto critico, dato che ora saranno le minacce – secondo gli Stati Uniti – a determinare le coalizioni, e non singole coalizioni precostituite a determinare come affrontare i pericoli. Rumsfeld è stato molto esplicito circa il modo in cui intende le future guerre del XXI secolo. Nel febbraio del 2002, in un intervento importante dedicato piuttosto apertamente ai vantaggi del formare «coalizioni fluttuanti» e agli svantaggi del mantenere forme di alleanza militare più rigide, egli ha dichiarato:

«Nel momento in cui conti su una coalizione data, devi ottenere il consenso di tutti, e la conseguenza è che ci si deve attestare al minimo comune denominatore. Si può fare solo quel minimo indispensabile che tutto il gruppo è disposto a fare, e si stempera la missione. Così la mia opinione è che si debba lasciare che sia la missione a determinare la coalizione, e non che sia la coalizione a stabilire i termini della missione»¹⁹.

¹⁹ Citazione tratta dal discorso pubblico tenuto il 20 febbraio 2002.

iii) L'aritmetica della NATO

«Il forte investimento aggiuntivo che [gli Stati Uniti] stanno facendo nella difesa renderà impossibile sul piano pratico operare congiuntamente con gli alleati all'interno della NATO o in altre coalizioni»²⁰.

Sulle guerre asimmetriche è stato scritto così tanto di recente che ci si potrebbe facilmente scordare del fatto che una delle asimmetrie più ovvie non è solo quella che esiste fra minacce deboli ma potenzialmente pericolose per le principali potenze; oggi esistono anche enormi disparità di potere – che giorno per giorno stanno diventando sempre più ampie – fra gli Stati Uniti e i membri europei della NATO. In un commento a briglia sciolta il segretario generale della NATO ha definito i paesi europei dei «pigmei militari» in confronto agli Stati Uniti; la stessa considerazione è stata ribadita più approfonditamente altrove²¹. I fatti sono di per sé ben noti. In sostanza, gli Stati Uniti spendono nella difesa militare (non considerando altre spese per la sicurezza nazionale) più di tutti gli altri principali paesi messi assieme – con una bella differenza ancora da colmare; e ciò succedeva già prima dell'11 settembre. Significativamente, l'aumento di 48 miliardi di dollari che Bush sta ora proponendo per l'anno fiscale 2003 in realtà è più ampio dell'intero bilancio per la difesa di qualsiasi alleato europeo dell'America. La componente in ricerca e sviluppo di questi investimenti è anch'essa elevata: in effetti, è quasi pari se non superiore alle spese militari totali europee. Inoltre, cosa più importante, mentre la tendenza delle spese militari negli Stati Uniti è decisamente in crescita, in Europa continua a diminuire. Né c'è molta volontà politica di aumentarle, nonostante il parere allarmato di numerosi esperti a favore di un loro incremento. Molti hanno sostenuto (e sosterranno ancora) che ciò non sia molto importante. L'Europa e l'America, a loro giudizio, sono semplicemente due tipi diversi di potenza. In ogni caso, è sempre stato così: allora perché mai scaldarsi e preoccuparsi ora della disparità di potere? Due ragioni appaiono autoevidenti: a) il divario di capacità militare sta ampliandosi invece di ridursi; e b) il fatto che il divario aumenti comporta che i paesi europei non solo avranno meno influenza sugli Stati Uniti, ma che questi ultimi prenderanno

²⁰ Lord Robertson, «Financial Times», 25 febbraio 2002.

²¹ Michael Alexander e Timothy Garden, The Arithmetic of Defence Policy, in «International Affairs», vol. 77, luglio 2001, n. 3, pp. 509-530.

l'Europa meno sul serio. Non per niente, come ha sottolineato recentemente un analista, di questi tempi sta diventando sempre più difficile per gli europei ottenere un po' di rispetto a Washington²². Non solo: senza queste capacità militari, e un massiccio investimento per accrescerle, i paesi europei non saranno nemmeno in grado di partecipare alle esercitazioni (e alle guerre) che coinvolgono gli Stati Uniti. Come ha sottolineato il segretario generale della NATO George Robertson, è inutile che i paesi europei si lamentino delle inclinazioni americane che non gradiscono, a meno che non siano preparati a fare qualcosa per affrontare il problema delle proprie scarse capacità militari. Nelle sue parole:

«Se vogliamo assicurarci che gli Stati Uniti non vadano né verso l'unilateralismo né verso l'isolazionismo, tutti i paesi europei devono dimostrare una nuova disponibilità a sviluppare efficaci capacità di gestione delle crisi».

Aggiungendo che nulla di meno sarà sufficiente. Così, se i membri europei della NATO intraprendono un'azione decisa, allora l'Alleanza in quanto tale avrà un futuro come organismo militare significativo. Tuttavia, se essi non riescono ad agire, l'Alleanza diventerà una sorta di organismo secondario. La scelta è perciò semplice: non fare nulla o fare molto poco e diventare sempre più irrilevanti, oppure agire in modo deciso e continuare a giocare un certo ruolo negli affari mondiali²³.

iv) Il rifiuto del multilateralismo: è Bush o l'America?

Tanto inchiostro europeo e americano è stato versato per dar conto di questa specifica «deviazione» di politica estera che c'è poco da aggiungere in questa sede. Tuttavia, è necessario affrontare un paio di questioni. La prima è che la tendenza ad allontanarsi dal multilateralismo risale a tanto tempo addietro che forse è un po' scorretto attribuirlo per intero a Bush. Come hanno avuto modo di argomentare molti analisti, anche se l'amministrazione Bush nei suoi primi mesi ha fatto dell'abitudine di

²² Michael Hirsh, *The American View: Europe's Bark Still Has No Bite*, paper presentato al convegno tenutosi presso Villa La Balza dal 10 al 12 maggio 2002, p. 1.

²³ Due esperti europei hanno espresso quest'idea così: «La semplice scelta di appoggiarsi agli Stati Uniti non è la risposta. L'opinione pubblica non perdonerà leader (come quelli europei) che non riescano a prendere misure adeguate in risposta all'11 settembre». Vedi William Hopkinson e Julian Lindley-French, *Europe is not ready to respond to new threats*, «International Herald Tribune», 20 febbraio 2002.

offendere gli alleati una specie di forma d'arte, i suoi immediati predecessori, Clinton incluso, non erano certo innocenti quando si trattava di fare da soli. Ciò tuttavia solleva un secondo interrogativo. Perché, se è vero che il disincanto degli americani nei confronti degli accordi e delle organizzazioni multilaterali non è una novità, e che l'inclinazione unilateralista dipende dai cambiamenti intervenuti all'interno e all'esterno degli Stati Uniti dalla fine della guerra fredda più che dall'elezione di una particolare amministrazione, allora siamo obbligati a formulare una prognosi piuttosto pessimistica circa il futuro della relazione transatlantica. In effetti, si avvalorerebbe la tesi ottimista se si potesse scaricare tutta la colpa sull'attuale team della Casa Bianca guidato dall'arcinemico Donald Rumsfeld, coadiuvato e incoraggiato dalla sua cricca radicale di skinheads intellettuali. Dopo tutto, se possono essere eletti al governo, possono essere altrettanto facilmente dimissionati per essere rimpiazzati (possibilmente e sperabilmente) da un corredo più amichevole e con impeccabili credenziali multilateraliste. C'è però il sospetto che questa sia una lettura un po' troppo semplicistica di quello che sta accadendo e di quanto è in effetti accaduto negli anni Novanta, quando una combinazione di fattori – il più importante dei quali è stato la crescente fiducia americana in un mondo senza più rivali, antagonisti o seri nemici – ha spinto sempre più l'America a rompere (o evitare) i vari vincoli che altri paesi cercavano di imporle. Qui sta il problema per coloro che sposano la tesi ottimista. Perché, se davvero stiamo assistendo a qualcosa di più ampio della gratificazione, in politica estera, di un insieme particolare di ideologi che riescono a influenzare Bush, allora il futuro del multilateralismo e della cooperazione internazionale (inclusa quella con i paesi alleati e amici al di là dell'Atlantico) appare decisamente problematico²⁴.

v) Uno scontro di visioni

Infine, veniamo alle diverse concezioni del mondo. Come spesso sostengono gli ottimisti, gli Stati Uniti e l'Europa sono tenuti assieme da molti legami più o meno sottili. Non solo: uno degli ottimisti più convinti si è spinto fino a sostenere che, «lungi dal divergere», ultimamente «gli Stati Uniti e l'Europa» sono andati progressivamente «convergend»

²⁴ Vedi il mio *Whatever Happened to American Decline? International Relations and the New United States Hegemony*, in «*New Political Economy*», vol. 6, 2001, n. 3, pp. 311-340.

attorno a un insieme comune di idee economiche, politiche e culturali²⁵. Può essere, ma ciò ignora il fatto altrettanto importante che le due potenze hanno anche concezioni piuttosto differenti (e sempre più divergenti) sul modo migliore in cui il mondo dovrebbe essere organizzato. C'è una differenza molto ovvia, radicata nella storia, fra un'Europa che ha raggiunto la maturità a partire dalla fine della seconda guerra mondiale attraverso la condivisione della sovranità nazionale, la costruzione di istituzioni comuni e l'approvazione di leggi comunitarie che trascendono le frontiere, e gli Stati Uniti che temono la perdita di sovranità, sono sospettosi nei confronti delle istituzioni che non possono dominare (di qui il loro atteggiamento rancoroso nei confronti delle Nazioni Unite) e percepiscono il diritto internazionale come un problema molto reale che limita ciò che possono o non possono fare all'estero²⁶. Inoltre, queste diverse concezioni dell'ordine internazionale negli anni Novanta sembrano diventare più radicate su entrambe le sponde dell'Atlantico, con la conseguenza che su molte questioni di politica estera l'Europa e gli Stati Uniti si trovano spesso alle due estremità del tavolo. Non solo: in virtù del ruolo molto più importante che gli Stati Uniti rivestono nel sistema internazionale, i policy-makers di Washington sono indotti ad affrontare ogni specifico problema in modo talvolta sgradito agli europei. Proprio di questo siamo stati testimoni l'11 settembre. Anzi, l'11 settembre ha solo rafforzato quello che potrebbe essere definito l'approccio «americano» all'ordine mondiale: un approccio che in pratica concepisce il mondo nei termini crudamente realisti di un insieme di pericoli e nemici che devono essere limitati o sconfitti. È difficile perciò essere sorpresi del fatto che gli europei siano rimasti perplessi di fronte a questa modalità e che, di conseguenza, il divario fra le due parti sia diventato più evidente che mai²⁷.

²⁵ Antony J. Blinken, *The False Crisis over the Atlantic*, cit., p. 36.

²⁶ Un esempio si è avuto nel maggio 2002, quando l'amministrazione Bush ha deciso di rinunciare formalmente a qualsiasi coinvolgimento nel trattato istitutivo di una corte di giustizia internazionale. Vedi Neil A. Lewis, *US rejects global pact on war-crimes tribunal*, «International Herald Tribune», 6 maggio 2002.

²⁷ Vedi Steven Everts, *The US and Europe: about divisions of labour and how to manage them*, inedito, presentato al Workshop sulle relazioni transatlantiche tenutosi a Villa La Balza dal 10 al 12 maggio 2002.

Forza e ordine nell'era unipolare americana

G. John Ikenberry

Se si concepisce il XX secolo come una gran lotta che, nell'arena internazionale, ha visto contrapposti il dominio della forza e il governo delle regole, il ruolo americano in questo dramma appare paradossale. Gli Stati Uniti sono stati i più impegnati sostenitori delle regole e delle istituzioni multilaterali, ma allo stesso tempo si sono regolarmente rifiutati di farsi coinvolgere negli impegni e negli obblighi istituzionali. Per tutto il XX secolo – ma in particolare nelle fasi cruciali che coincidono con il dopoguerra, vale a dire nel 1919, nel 1945 e nel 1989 – gli Stati Uniti hanno elaborato progetti di ordine internazionale ambiziosi, basati sulla condivisione di regole e finalizzati a superare o mitigare l'equilibrio di potenza e le rivalità strategiche. Nessun altro paese ha mai avanzato proposte così lungimiranti ed elaborate sul modo in cui si potrebbero stabilire regole e istituzioni multilaterali adatte a governare le relazioni internazionali. Eppure, nonostante quest'entusiasmo per il diritto internazionale e per il multilateralismo, gli Stati Uniti sono sempre stati restii a vincolarsi troppo strettamente a un ordine internazionale di questo tipo.

Dopo il 1919, gli Stati Uniti misero la Società delle Nazioni al centro del proprio progetto di ordine internazionale: sicurezza collettiva e diritto internazionale avrebbero dovuto fornire i meccanismi per la risoluzione delle dispute e il rispetto degli accordi. Dopo il 1945, promossero una vastissima schiera di nuove istituzioni multilaterali e di accordi basati sulla condivisione di regole comuni – le Nazioni Unite, il GATT, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale. Dopo la fine della guerra fredda, gli Stati Uniti cercarono ancora una volta di realizzare un programma istituzionale molto ambizioso – l'espansione della NATO, la creazione delle aree di libero scambio NAFTA e APEC, l'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Tuttavia, in ciascuna occasione, gli Stati Uniti resistettero anche alla perdita di sovranità e di autonomia decisionale. Il rifiuto americano di aderire alla Società delle Nazioni nel 1919, all'Organizzazione Internazionale del

Commercio (ITO) nel 1947 e, più recentemente, alla Corte di Giustizia Internazionale e al Trattato per l'Abolizione dei Test Nucleari, testimonia in modo lampante che l'America è riluttante a vincolarsi a un ordine internazionale basato su regole condivise.

La profonda ambivalenza degli Stati Uniti nei confronti del multilateralismo e del governo delle regole si manifesta attualmente nella guerra contro l'Iraq. Nel combattere il terrorismo e gli stati canaglia che cercano di dotarsi di armi di distruzione di massa, l'amministrazione Bush ha elaborato una dottrina assertiva che afferma il diritto degli Stati Uniti di procedere, se necessario, da soli. Riguardo all'uso della forza, gli Stati Uniti cercheranno sì di stringere alleanze con i paesi che lo vorranno, ma, se sarà necessario, agiranno anche senza il consenso delle Nazioni Unite o degli alleati. Il recente documento dell'amministrazione americana sulla Strategia di Sicurezza Nazionale rende bene questa idea dei limiti che caratterizzano l'uso concertato o multilaterale della forza: «Mentre gli Stati Uniti cercheranno costantemente di ottenere il sostegno della comunità internazionale, non esiteremo ad agire da soli, se necessario, per esercitare il nostro diritto di autodifesa attraverso azioni preventive contro questi terroristi, per impedire loro di colpire il nostro popolo e il nostro paese».

L'ambivalenza dell'America nei confronti di un ordine basato su regole ha destabilizzato la politica mondiale. La posta in gioco è alta, perché nel decennio successivo alla fine della guerra fredda gli Stati Uniti si sono rivelati una superpotenza globale senza rivali né precedenti. In nessun periodo della storia moderna un singolo stato è mai apparso così potente rispetto al resto del mondo. Tuttavia, mentre il potere dell'America è cresciuto, il resto del mondo si trova oggi ad affrontare un doppio legame molto scomodo. Da un lato, gli Stati Uniti sono sempre più necessari agli altri stati per realizzare i loro obiettivi di sviluppo economico e di sicurezza; in altre parole, essi sono sempre più in grado di aiutare o, al contrario, danneggiare altri paesi. Dall'altro lato, tuttavia, la crescita del potere americano rende gli Stati Uniti meno dipendenti rispetto agli stati più deboli e, proprio per questo, è più facile per gli Stati Uniti contrastare o ignorare questi stessi paesi. Agli occhi della maggior parte del mondo, gli Stati Uniti hanno di fronte due alternative: da una parte, un mondo in cui gli Stati Uniti continuino a costruire l'ordine internazionale attorno a regole e istituzioni multilaterali; dall'altra, un

mondo in cui gli Stati Uniti inizino a svincolarsi da queste stesse regole e istituzioni, un mondo basato sulla politica di potenza e sulla ragione del più forte.

Qual è il motivo per cui gli Stati Uniti sono tanto ambivalenti nei confronti di un sistema internazionale fatto di regole e di norme? È davvero probabile che gli Stati Uniti si allontanino sempre di più da un ordine basato sulla condivisione di regole per adottare una politica di potenza, proprio mentre, all'alba del XXI secolo, essi emergono come potenza globale più forte del mondo? Benché alcuni esponenti americani intendano utilizzare la potenza americana per opporsi al multilateralismo e al governo delle regole, la storia ci insegna che anche gli stati più potenti – e di sicuro un'America unipolare – traggono vantaggio dal sostenere e dall'operare nel rispetto di un sistema internazionale di regole e di istituzioni.

Potenza unipolare e multilateralismo

È possibile che l'ascesa della potenza unipolare americana negli anni Novanta abbia ridotto per gli Stati Uniti gli incentivi ad agire nell'ambito di un ordine multilaterale basato sulla condivisione di regole? Secondo questa prospettiva, gli Stati Uniti sono diventati così potenti da non aver più bisogno di sacrificare la propria autonomia e la propria libertà di azione nell'ambito di accordi multilaterali. Con la fine della guerra fredda e l'assenza di veri rivali geopolitici, gli Stati Uniti sono in grado di agire da soli senza sopportare costi eccessivi. Se ciò è vero, l'ordine internazionale si trova solo nella fase iniziale di una significativa trasformazione provocata da una serie di sforzi continui e determinati degli Stati Uniti per sottrarsi ai vincoli multilaterali che appartengono a un'era precedente. Poco importa chi sia il presidente e quale partito politico sia al governo. Gli Stati Uniti eserciteranno il proprio potere in modo più diretto – senza troppe mediazioni o costrizioni imposte da regole, istituzioni o alleanze internazionali. Il risultato sarà un ordine internazionale più egemonico che multilaterale, basato più sulla forza che sul diritto. Il resto del mondo si lamenterà, certo, ma non sarà in grado né avrà la volontà di imporre agli Stati Uniti restrizioni tali da modificarne la crescente inclinazione unilateralista.

Molti funzionari dell'amministrazione Bush sono di questo avviso. Il multilateralismo può sicuramente essere uno strumento o un espediente utile in determinate circostanze, ma gli stati non vorranno essere costretti da regole e istituzioni, e, laddove sarà possibile, eviteranno o si disferanno di ogni impedimento. Le disparità di potere renderanno allora più semplice, per gli Stati Uniti, sfuggire possibili accordi internazionali. Nell'ambito delle questioni economiche, ambientali, di sicurezza e di altri settori di policy, i semplici vantaggi della dimensione e della potenza rendono più agevole per gli Stati Uniti opporre resistenza ai vincoli multilaterali. In altre parole, i costi legati alla mancata sottoscrizione degli accordi sono inferiori per gli Stati Uniti rispetto agli altri stati – cosa che conferisce loro, se vogliono un accordo, un vantaggio sul piano negoziale, e, se non lo vogliono, la possibilità di farne a meno senza subire conseguenze.

Le crescenti disparità di potere hanno creato inoltre nuove divergenze di interessi fra gli Stati Uniti e il resto del mondo – cosa che riduce ulteriormente le possibilità di cooperazione multilaterale. Per esempio, le semplici dimensioni dell'economia americana – e un decennio di crescita a livelli mai raggiunti dall'Europa, dal Giappone e dagli altri paesi avanzati – fanno sì che gli obblighi degli Stati Uniti, in base al Protocollo di Kyoto, sarebbero molto più ampi di quelli di altri stati. Nel campo della difesa, gli Stati Uniti hanno interessi globali e minacce alla propria sicurezza che nessun altro paese ha. L'esercito americano ha ben più probabilità di essere impiegato su campi di battaglia lontani dalla patria rispetto agli eserciti degli altri principali paesi – il che comporta una maggiore esposizione alla giurisdizione della Corte di Giustizia Internazionale. Gli Stati Uniti devono preoccuparsi delle minacce ai propri interessi in tutte le principali regioni del mondo. La potenza unipolare americana fa degli Stati Uniti un obiettivo senza eguali per il terrorismo. Non è così sorprendente che gli europei e gli asiatici valutino la minaccia rappresentata dal terrorismo e dagli stati canaglia alla ricerca di armi di distruzione di massa in modo differente rispetto ai funzionari americani. Se il multilateralismo comporta il rispetto di regole e istituzioni condivise riguardo all'uso della forza, tale divergenza sempre più evidente contribuirà a rendere questo tipo di accordi multilaterali più difficili da raggiungere – e progressivamente meno desiderabili agli occhi degli Stati Uniti.

Incentivi al multilateralismo

Nonostante tutto ciò, gli Stati Uniti non sono strutturalmente destinati a sottrarsi all'ordine multilaterale e a procedere da soli. Anzi, permane la presenza di una serie di incentivi strutturali che spingono gli Stati Uniti a sostenere il multilateralismo e un ordine basato sulla condivisione di regole – incentivi che di fatto per molti aspetti stanno aumentando. Tali fonti del multilateralismo derivano dalle domande funzionali di interdipendenza, da valutazioni in termini di potere di lungo periodo che rientrano nella gestione del potere, dalla tradizione e dall'identità politica americana.

Interdipendenza economica e multilateralismo

È probabile che gli Stati Uniti mantengano il proprio sostegno al multilateralismo – persino di fronte alla resistenza e alle sfide ideologiche dell'amministrazione Bush nei confronti del multilateralismo stesso – in parte in base a una logica molto semplice: man mano che cresce l'interdipendenza economica globale, cresce anche il bisogno di coordinamento multilaterale delle politiche pubbliche. Più gli stati diventano interconnessi sotto il profilo economico, più dipendono dalle azioni di altri stati per la realizzazione dei propri obiettivi. Una delle caratteristiche fondamentali del sistema internazionale contemporaneo è appunto la crescente interdipendenza economica. Per tutta l'era post-bellica gli stati hanno cercato attivamente e coerentemente di aprire i mercati e cogliere i vantaggi economici, sociali e tecnologici che derivano dall'integrazione nell'economia mondiale. Se questa tendenza continuerà nei prossimi anni, è facile prevedere che la domanda di accordi multilaterali – anche e specialmente da parte degli Stati Uniti – non diminuirà, ma semmai aumenterà.

L'impegno americano del dopoguerra a favore di un sistema di regole e istituzioni economiche multilaterali può essere compreso in quest'ottica. In quanto principale paese al mondo, gli Stati Uniti hanno sostenuto il GATT – e le istituzioni di Bretton Woods – quale mezzo per legare altri paesi a un'economia mondiale aperta che avrebbe assicurato notevoli vantaggi economici soprattutto a loro stessi. Tuttavia, per convincere questi paesi a organizzare i loro assetti interni post-bellici intorno a un'economia mondiale aperta – e ad accettare la vulnerabilità e i rischi politici connessi a quest'apertura – gli Stati Uniti dovevano per forza

dimostrare che avrebbero rispettato le regole e che non avrebbero sfruttato, per poi abbandonarli, questi paesi più deboli. Le istituzioni multilaterali sorte nel dopoguerra hanno facilitato questo passaggio obbligato. Nei decenni in cui l'economia mondiale e il sistema degli scambi commerciali hanno continuato a espandersi, questa logica ha continuato a funzionare. Ciò si è riflesso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) che ha sostituito il GATT nel 1995 e costituisce un insieme articolato di regole e meccanismi legali e istituzionali. In effetti, gli Stati Uniti richiedono un ambiente economico internazionale in espansione e sempre più complesso: tuttavia, per convincere altri stati a contribuirvi, gli stessi Stati Uniti devono diventare più integrati in questo sistema di regole e istituzioni. Ecco perché non deve sorprendere che l'amministrazione Bush sia riuscita a ottenere dal Congresso l'autorizzazione a ricorrere alla «procedura accelerata» e abbia promosso il varo di un nuovo round multilaterale in materia di commercio.

Potenza americana e multilateralismo

Il sostegno americano al multilateralismo può anche derivare da un interesse strategico di ampio respiro a mantenere il potere e a creare un ordine internazionale stabile e legittimo. Il sostegno al multilateralismo, infatti, è un modo per manifestare la propria moderazione e il proprio impegno di fronte agli altri stati e per incoraggiare di conseguenza l'acquiescenza e la cooperazione di stati più deboli. Proprio questa è stata la strategia che gli Stati Uniti hanno perseguito in misura più o meno evidente per tutto il XX secolo, ed è questa che spiega il carattere sorprendentemente duraturo e legittimo dell'attuale ordine internazionale. In quest'ottica, il multilateralismo – e la ricerca di accordi basati sulla condivisione di regole – dovrebbe aumentare piuttosto che diminuire a seguito della crescita dell'unipolarismo americano. Ciò induce a prevedere che l'attuale ordine multilaterale, il quale di per sé riflette un precedente compromesso multilaterale fra gli Stati Uniti e il resto del mondo, dovrebbe riuscire a contenere gli eccessi dell'amministrazione Bush – e quest'ultima dovrebbe rispondere al richiamo degli incentivi generali legati alla gestione del potere, e limitare la propria inclinazione a favore dell'unilateralismo.

La disputa fra gli Stati Uniti e i suoi partner nel campo della sicurezza sul modo di affrontare la questione irachena ha messo alla prova la

moderazione strategica americana e la cooperazione multilaterale per la sicurezza. I governi di molti paesi sono estremamente a disagio di fronte alla prospettiva di un ricorso unilaterale alla forza da parte degli Stati Uniti. L'amministrazione Bush insiste sul proprio diritto ad agire senza l'approvazione multilaterale delle Nazioni Unite, ma la sua decisione di riportare la questione dell'Iraq alle Nazioni Unite nel settembre del 2002 costituisce una prova del fatto che percepisce i costi dell'unilateralismo. Cercando di ottenere una risoluzione delle Nazioni Unite che richiedesse nuove severe ispezioni e ammonendo l'Iraq circa le pesanti conseguenze che sarebbero derivate dalla sua mancata collaborazione, gli Stati Uniti hanno agito allo scopo di inserire la propria politica anti-Saddam all'interno di una cornice multilaterale.

Non deve sorprendere che l'amministrazione americana – nonostante le sue inclinazioni unilaterali – possa essere sensibile a questi costi. Un coro di voci dagli Stati Uniti e dall'estero ha ammonito i funzionari americani sull'entità considerevole dei costi di un ricorso unilaterale alla forza in Iraq. Alcuni di questi costi attesi sono di ordine pratico – se gli Stati Uniti procedono in solitudine devono sapere che dovranno farsi interamente carico del lungo e costoso processo di ricostruzione dell'Iraq. La battaglia diplomatica che si è consumata alle Nazioni Unite sull'uso americano della forza in Iraq riflette un dibattito più generale fra i paesi più importanti sulla possibilità che ci siano regole e principi condivisi in grado di orientare e limitare l'esercizio del potere americano. L'amministrazione Bush cerca di proteggere la propria libertà di azione autonoma e, allo stesso tempo, di cedere terreno sufficiente a preservare la legittimità della posizione globale dell'America e garantirsi il sostegno nella lotta al terrorismo. Ancora una volta, l'amministrazione americana sta cedendo autonomia in cambio dei vantaggi che derivano dal raggiungimento della cooperazione multilaterale di altri stati nel gestire la vicenda irachena.

Identità politica e multilateralismo

Un'ultima fonte del multilateralismo americano deriva dalla stessa cultura politica americana. Gli Stati Uniti hanno una particolare concezione della natura del proprio ordine politico – che influisce anche sulla loro concezione dell'ordine politico internazionale. A dire il vero, negli Stati Uniti ci sono numerose tradizioni politiche che riflettono idee divergenti, spesso in concorrenza fra loro, sul modo in cui il paese

dovrebbe rapportarsi con il resto del mondo. Queste tradizioni conciliano in termini piuttosto variabili isolazionismo e attivismo, realismo e idealismo, distacco e coinvolgimento nella politica estera americana. Ma, al di là di queste tradizioni politico-intellettuali, vi sono aspetti più profondi dell'identità politica americana che influenzano il modo in cui gli Stati Uniti cercano di costruire un ordine nel più ampio sistema globale. Le origini illuministiche della fondazione degli Stati Uniti hanno conferito loro un'identità che considera i propri principi politici come se fossero di valore e significato universale. La tradizione democratica repubblicana, che enfatizza il principio della legalità, riflette la concezione radicata in America secondo cui le comunità politiche – nazionali o internazionali – sono meglio organizzate attraverso regole e principi di ordine. Il solido sentimento di nazionalismo civile rafforza anch'esso la concezione che il principio della legalità sia fonte di legittimità e di inclusione politica. Questa tradizione fornisce un forte sostegno a favore di una politica estera orientata al multilateralismo.

A essere sinceri, i leader americani possono fare campagne contro i trattati e le istituzioni multilaterali e guadagnare voti. Ma che questa sia stata la regola per tutto il secolo scorso lo testimonia vistosamente il rifiuto di sottoscrivere il trattato istitutivo della Società delle Nazioni nel 1919, e si è riflesso anche in altre sconfitte, come quella dell'Organizzazione Internazionale del Commercio dopo la seconda guerra mondiale. Quando il presidente Bush si è presentato alle Nazioni Unite per ottenere consensi a favore del suo approccio intransigente nei confronti dell'Iraq, non ha parlato di un ruolo centrale per quest'organismo mondiale nella promozione della sicurezza internazionale e della pace. Egli ha dichiarato all'Assemblea Generale: «Lavoreremo con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per ottenere le risoluzioni necessarie». Ma, allo stesso tempo, il presidente è stato chiaro: «Le intenzioni degli Stati Uniti non devono essere messe in dubbio. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza devono essere fatte rispettare ... altrimenti sarà inevitabile agire». Al contrario, il vecchio presidente Bush, appena dodici anni prima, quando comparve di fronte all'Assemblea Generale per sostenere la necessità di opporsi all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, aveva offerto una «visione di un nuovo partenariato fra le nazioni ... un partenariato basato su consultazioni, cooperazione e azione collettiva, specialmente tramite organizzazioni internazionali e regionali, un partenariato che ha come

collante il principio di legalità ed è sostenuto da un'equa condivisione dei costi e degli impegni». Sembrerebbe che i presidenti americani abbiano concezioni piuttosto divergenti della politica estera degli Stati Uniti – pur ragionando ciascun presidente a suo modo, con idee e principi presi all'interno della comunità politica americana. Se ciò è vero, significa che i presidenti americani hanno uno spazio politico e intellettuale sufficiente per modificare la politica – e che non sono semplicemente ostaggio di un elettorato unilateralista.

Conclusione

L'ambivalenza americana nei confronti del multilateralismo e di un ordine internazionale basato su regole condivise non scomparirà del tutto. Ma vi sono alcuni limiti rispetto a quanto gli Stati Uniti si allontaneranno da quest'ordine. In America c'è una forte corrente di pensiero ideologico che si oppone all'idea di vincolarsi a regole e istituzioni internazionali. La posizione dominante degli Stati Uniti rende più influenti queste idee isolazioniste e unilateraliste. La guerra al terrorismo – che fa sentire gli Stati Uniti vulnerabili in un modo decisamente inedito – legittima anch'essa queste idee basate sul rifiuto delle regole. C'è una vera e propria «tentazione imperiale» che balena sullo sfondo della politica estera americana. Ma nonostante queste forze e questi impulsi, gli Stati Uniti hanno ancora bisogno di un ordine internazionale organizzato intorno a regole e alla cooperazione internazionale. Gli Stati Uniti non possono raggiungere i propri obiettivi senza accordi multilaterali e partnership istituzionalizzate con altri stati. Il grande dramma del XX secolo proseguirà anche nel XXI secolo, e per gli Stati Uniti continuerà a essere il dramma della resistenza e della riscoperta del governo delle norme in ambito internazionale.