

Questo Rapporto annuale, giunto alla ottava edizione, nasce dalla collaborazione fra il Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" e la Lazard & Co.

Sono stati pubblicati da Centro Luigi Einaudi e da Lazard & Co. in edizioni fuori commercio: Il capitalismo difficile. Le tendenze, le regole, le imprese. Primo rapporto sull'economia globale e l'Italia (1996) e Ultimi della classe? Secondo rapporto sull'economia globale e l'Italia (1997), a cura di Mario Deaglio.

In questa stessa collana sono usciti: L'Italia paga il conto. Terzo rapporto sull'economia globale e l'Italia (1998), di Mario Deaglio, A quando la ripresa? Quarto rapporto sull'economia globale e l'Italia (1999), di Mario Deaglio, Un capitalismo bello e pericoloso. Quinto rapporto sull'economia globale e l'Italia (2000), di Mario Deaglio, La fine dell'euforia. Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia (2001), di Mario Deaglio, Economia senza cittadini? Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia, di Mario Deaglio, Giorgio S. Frankel, Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena.

Per la comunicazione, il Rapporto si avvale dell'opera di Moccagatta, Pogliani e associati.

Costituito nel 1963 come libera associazione di imprenditori e intellettuali, il Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" pubblica libri e periodici – da oltre trent'anni la rivista «Biblioteca della libertà» –, organizza seminari, conferenze, convegni, cura la formazione di giovani studiosi, svolge attività di ricerca.

Lazard & Co. è una delle realtà più importanti nel panorama dell'Investment Banking italiano. Con oltre 60 bankers operativi negli uffici di Milano e Roma, Lazard & Co. coniuga la competenza di un team di successo di professionisti italiani con l'esperienza internazionale e la rete del Gruppo Lazard.

La consulenza finanziaria per acquisizioni, fusioni, quotazioni in Borsa e collocamenti azionari e obbligazionari, privatizzazioni, valutazioni, finanziamenti di progetti, realizzazione di piani di ristrutturazione societaria, azionaria e finanziaria sono le principali operazioni che contraddistinguono l'attività di Lazard.

Nel 2002 Lazard si è classificata al primo posto per numero di operazioni nella classifica italiana delle Mergers & Acquisitions redatta da Thomson Financial, avendo perfezionato 24 operazioni per un valore complessivo di 10,5 miliardi di euro.

Ottavo rapporto sull'economia globale e l'Italia

C Centro di Ricerca
e Documentazione
"Luigi Einaudi"

10121 Torino, Via Ponza 4
Tel. +39.011.55.91.611, Fax 011.55.91.691
segreteria@centroeinaudi.it

LAZARD

20121 Milano, Via dell'Orso 2
Tel. +39.02.72.312.1, Fax 02.860.592
segreteria@lazard.com

Mario Deaglio, Giorgio S. Frankel,
Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena

Dopo l'Iraq

GUERINI

E ASSOCIATI

Lazard & C. devolverà a favore di attività di ricerca
i diritti derivati dalla vendita di questo volume.

© 2003 Lazard & C., Milano
e-mail: segreteria@lazard.com

© 2003 Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi", Torino
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti, 28 – 20122 Milano
<http://www.guerini.it>
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Antonio Ianiro
Illustrazione di Michela Petoletti

Prima edizione: maggio 2003

Ristampa: v iv iii ii i 2003 2004 2005 2006 2007

Printed in Italy

ISBN 88-8335-405-2

Sommario

Presentazione <i>di Gerardo Braggiotti</i>	XI
Prefazione <i>di Piero Ostellino</i>	XIII
<i>Dopo l'Iraq</i>	
1. La congiuntura mondiale e la riscrittura della storia	
<i>di Mario Deaglio</i>	3
1.1. Una recessione nascosta e le sue conseguenze	3
La revisione statistica del 31 luglio	3
«Chi controlla il passato controlla il futuro»	8
1.2. Le imprese globali	13
Le tre ragioni di una crisi	13
La (parziale) delegittimazione morale dei grandi manager e il ritorno della presenza pubblica	19
Il (parziale) fallimento del mercato	28
1.3. L'organizzazione delle isole nella nuova globalizzazione-arcipelago	31
L'isola nordamericana	35
L'isola europea	39
Le isole asiatiche: Cina, India, Giappone e Asean	42
1.4. «1984» o «1948»? Una sommessa conclusione	45

2. La guerra, il Medio Oriente, il petrolio <i>di Giorgio S. Frankel</i>	49
2.1. La guerra, ma perché?	49
L'attesa	49
L'escalation e la neolingua della guerra	51
Perché mai Bush si è preso così tanto disturbo?	53
Guerra all'Iraq o guerra per il Medio Oriente?	54
L'accesso al petrolio	56
2.2. La guerra per il Medio Oriente	58
Dieci regole dimenticate	58
Una nuova pax nel Medio Oriente?	60
Gli Stati Uniti e la difesa militare del petrolio del Golfo	63
Situazioni critiche tra loro connesse	65
L'alleanza strategica Stati Uniti-Israele	67
Israele e l'intifada: verso una guerra totale?	68
2.3. La guerra per il petrolio	70
Chi controlla il petrolio iracheno controlla il mercato globale	70
Breve storia del petrolio iracheno, dal Diluvio ai nostri giorni	72
La guerra e il petrolio a 10 dollari	75
Una domanda da 6 milioni (di barili): chi controllerà il petrolio?	77
2.4. Obiettivo: ristrutturare il mercato mondiale del greggio	81
Il prezzo salirà prima di scendere	81
Distuggere l'Opec? È già nei guai per conto suo	83
Il Nuovo ordine mondiale del petrolio non sarà tanto nuovo	85
3. «Giustizia» globale o diritto internazionale	
<i>di Pier Giuseppe Monateri</i>	93
I paradigmi mutevoli del diritto internazionale	93
3.1. La costruzione del modello classico e la sua evoluzione	94
Il modello classico del diritto internazionale	94
Il modello rinnovato: l'Onu e la guerra	98
La Carta dell'Onu: da trattato a costituzione del mondo	100
3.2. Le promesse possibili: globalizzazione e diritto internazionale	104
L'ideologia americana e il formalismo europeo:	
un connubio instabile	104
La governance di un mondo globalizzato:	
dal compromesso liberale alla globalizzazione neoliberale	109
3.3. La globalizzazione e i suoi nemici:	
lo scontro sulla giustizia globale	113
L'interventismo umanitario e il Kosovo	113
Le sanzioni all'Iraq	116

<i>Sommario</i>	IX
Oltre l'Onu? L'autodifesa verso l'unilateralismo o il condominio	119
Lo jus ad bellum dopo l'11 settembre	121
3.4. La questione dell'ordine pubblico rispetto a quella della giustizia	126
Il futuro prossimo: la fine del modello Onu?	126
4. Un anno al fronte <i>di Anna Caffarena</i>	137
4.1. A mali estremi	137
Potenza di una metafora	137
Le parole per dirlo	140
Bersagli	145
Le guerre che stiamo perdendo	149
4.2. Strategie	150
Se l'11 settembre fosse stato un giorno qualunque	150
Multilateralismo à la carte	152
Principi e pragmatismo	156
Un destino di solitudine?	158
4.3. «A world of our making»	161
La costruzione sociale della politica internazionale	161
Lo scontro sulla civiltà	164
Intanto nel mondo	167
La scacchiera tridimensionale	170
4.4. Signori della guerra?	171
Dominio, impero, egemonia	171
Eppure politica interna del mondo	175
Cronologie	187
Gennaio 2002 - Marzo 2003	187
Quindici mesi di cronache globali	187
Elezioni, referendum e cambi di governo nel mondo	198
I cambiamenti ai vertici delle istituzioni italiane	203
Indice delle figure	205
Indice delle tabelle	206
Indice dei nomi	207
Profilo degli autori	215

Presentazione

L'Ottavo rapporto sull'economia globale e l'Italia si incentra, com'è evidente fin dal titolo, sul conflitto iracheno: ricostruendone le cause risalenti non solo all'11 settembre ma anche – e forse più – ad anni lontani, analizzando i lunghi mesi dell'attesa, disegnando gli scenari immaginabili per il dopo.

Un dato appare evidente: il conflitto segna in modo visibile una cesura, separa un «prima» da un «dopo», e se è vero che, come sempre nei grandi avvenimenti che marcano la storia del mondo, né la guerra in sé né i suoi effetti erano o sono «già scritti», è vero anche, tuttavia, che i semi del futuro sono stati piantati nel passato, e molto spesso nell'ombra.

Sul piano economico, il conflitto non potrà che accentuare l'evoluzione non verso una globalizzazione genuina dell'economia e degli scambi, bensì verso quella che Mario Deaglio («La congiuntura mondiale e la riscrittura della storia») definisce «globalizzazione-arcipelago»: la tendenza alla creazione di alcune grandi «isole» economiche e commerciali (l'Europa, il Nordamerica, i grandi paesi asiatici), integrate in modo crescente al loro interno e assai più chiuse verso l'esterno.

Il lavoro di Pier Giuseppe Monateri («Giustizia' globale o diritto internazionale») mostra, in effetti, come l'isola europea si distingua da quella americana anche per l'interpretazione che dà del diritto internazionale: la scelta in futuro sarà tra una riaffermazione del

modello Onu (che per la verità in questo momento appare assai problematica) e un inedito «condominio» Stati Uniti-Onu a tutela dell'ordine del mondo.

Le motivazioni geopolitiche e geoeconomiche della guerra vengono esaminate nel saggio di Giorgio S. Frankel («La guerra, il Medio Oriente, il petrolio»): i due moventi del conflitto – il controllo del Medio Oriente e quello delle risorse petrolifere – potrebbero in qualche misura convergere nel disegno di un «nuovo ordine mondiale» del mercato del greggio.

Anna Caffarena («Un anno al fronte»), infine, si interroga sulla sostenibilità, nel lungo periodo, di un modello delle relazioni internazionali, quale quello in apparenza prevalente nell'attuale amministrazione americana, fondato sull'idea che «il mondo di fuori» sia ostile e popolato di nemici.

Con questo *Rapporto* abbiamo inteso, come sempre, dare un contributo di conoscenza e di riflessione, tanto più necessario in un paese come l'Italia, il cui rischio di marginalizzazione e declino si fa evidente, e in un momento in cui la concitata attenzione al quotidiano finisce con l'offuscare ciò che, al di là della cronaca, rimarrà come retaggio di questi giorni: la rottura definitiva, appunto, dell'ordine del mondo del dopo guerra fredda, la fine dell'illusione di una globalizzazione interamente «buona» e pacifica, l'inedito tentativo di imporre il mercato in punta di baionette (o, piuttosto, di missili Cruise).

Le «Cronologie», che per la prima volta arricchiscono e chiudono il *Rapporto*, mostrano, tuttavia, come nei quindici mesi trascorsi fra il gennaio 2002 e il marzo 2003 numerosi siano stati in tutto il mondo gli sviluppi verso la pace e la democrazia: è bene non dimenticarlo, è bene ricordare che, in un pianeta comunque sempre più interconnesso, le ragioni della cooperazione e della comprensione possono e devono tornare a prevalere.

Prefazione

Siamo vissuti per quasi mezzo secolo in una «cuccia» protettiva chiamata Occidente, che ha sollevato noi europei dall'onere di provvedere alla nostra difesa e persino dall'incombenza di avere un pensiero politico e strategico autonomo. Provvedevano a tutto gli Stati Uniti. Crollato il Muro di Berlino, dissoltisi l'Unione Sovietica e il suo impero esteuropeo, cioè ciò che chiamavamo Oriente, ci è venuta a mancare anche la «cuccia», il referente politico-strategico detto Occidente. «Prima» sapevamo dove l'Occidente stava geograficamente e cos'era politicamente. Geograficamente, partiva dagli Stati Uniti e finiva sulle rive dell'Elba, dove si era fermata l'avanzata degli eserciti vittoriosi nella seconda guerra mondiale, quello angloamericano proveniente da Ovest, quello sovietico da Est. Politicamente, l'Occidente eravamo «noi», le democrazie liberali alleate e clienti degli Stati Uniti.

«Adesso» sappiamo ancora che, geograficamente, l'Occidente comincia negli Stati Uniti, ma non sappiamo più dove finisca. Caduto il Muro, superato l'Elba, dove finisce l'Occidente? A Varsavia? A Mosca? Né sappiamo, politicamente, che cosa sia diventato. Sono Occidente anche le timide democrazie liberali dell'ex impero esteuropeo sovietico, per non parlare di quel «calabrone» postcomunista, neozarista, parapluralista e paleo-capitalista, che a suo modo vola, e che è il regime russo? A sua volta, quello che fu il «vecchio Occidente» non è più unito attorno agli Stati Uniti, ma è diviso secondo linee

tracciate dai singoli interessi e dalle risorgenti ambizioni nazionali. Né, per la stessa ragione, è unita la sua parte di qua dell'Atlantico attorno a quell'utopia non realizzata – ma si realizzano le utopie? – chiamata generosamente e ottimisticamente Europa unita.

È come se, all'improvviso, tutti si fossero accorti che sono entrati in crisi i tre sistemi internazionali che avevano governato il mondo negli ultimi tre secoli e mezzo. Il primo è il sistema internazionale bipolare di Yalta (1945), che aveva conferito agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica una funzione stabilizzatrice delle rispettive sfere di influenza e la cui fine ha prodotto la nascita di un mondo più frammentato, più instabile, più imprevedibile. Un mondo senza confini politici e strategici, dove Occidente e Oriente si mescolano e si confondono, e, allo stesso tempo, percorso da rivalità e conflittualità politiche, ma anche dilaniato da conflitti interetnici e minacciato da un nuovo soggetto internazionale, il terrorismo.

Il secondo sistema internazionale a essere entrato in crisi è quello nazionalistico di Versailles (1919), che sulle rovine degli imperi asburgico, zarista e ottomano aveva generato un mondo di Stati multinazionali e la cui fine ha prodotto, con la moria di alcuni fra questi ultimi, l'irruzione nell'arena mondiale dei micronazionalismi, delle identità etniche, della politicizzazione delle religioni. Ne risulta un mondo caratterizzato da un numero maggiore e, probabilmente, ancora crescente di Stati, da una molteplicità di confini non solo interstatuali, ma anche interetnici, e dalla conseguente crisi del diritto internazionale, che è (era) interstatale.

Infine, è in crisi il sistema internazionale postreligioso di Westfalia (1648), che aveva sanzionato, con la cessazione delle guerre di religione, il primato del concetto di sovranità (*cuius regio eius religio*) e la cui fine ha ripristinato il diritto di interferenza negli affari interni degli Stati sovrani da parte della comunità internazionale. La conseguenza è un mondo in cui al diritto storicamente codificato si associa e spesso si sovrappone un nuovo diritto, metagiuridico, prepolitico, che (ri)autorizza, appunto, la violazione della sovranità statale in nome dell'umanità, della democrazia, della libertà.

In tale contesto, è evidentemente entrata in crisi anche la maggiore organizzazione internazionale che presiedeva, in qualche modo, all'ordine mondiale, l'Onu. Pier Giuseppe Monateri, nel terzo capitolo del *Rapporto*, mette bene in luce come fra gli effetti del conflitto iracheno non possa non esservi una profonda revisione dei

meccanismi di funzionamento dell'organizzazione, del suo ruolo e dei presupposti giuridici che ne legittimano l'azione.

L'Onu, infatti, è in crisi perché la sua struttura organizzativa riflette ancora, anacronisticamente, il mondo uscito dalla fine della seconda guerra mondiale e il conseguente sistema internazionale di Yalta; le sue procedure decisionali non riflettono, invece, la «gerarchia di potenza» del nuovo mondo, quello della fine del bipolarismo Usa-Urss e della guerra fredda, della distinzione fra Occidente e Oriente, e in cui c'è una sola grande potenza globale, gli Stati Uniti. Il differenziale di potere politico, economico, strategico, militare fra gli Stati Uniti e gli altri membri del Consiglio di sicurezza (Russia, Cina, Gran Bretagna e Francia) è tale che il diritto di veto di cui dispongono questi ultimi è non solo un anacronismo, ma soprattutto un'anomalia logica e politica, un ostacolo al buon funzionamento dell'organizzazione; e, in ogni caso, è male accetto dagli americani.

Così, l'Onu ha finito con l'essere percepita dai paesi minori, comprese le medie potenze aventi diritto di veto, come una sorta di utile «contrappeso» allo strapotere degli Stati Uniti e da questi ultimi come un impaccio alla propria libertà d'azione. Ma l'Onu non è, né può essere, un contropotere. Per funzionare, l'Organizzazione dovrebbe (ri)strutturarsi in modo da essere, come ogni istituzione, la sede all'interno della quale il potere (reale) degli Stati Uniti è riconosciuto e, entro certi limiti, accettato, e questi ultimi riconoscono e accettano il potere (formale) dell'Organizzazione. Il diritto internazionale e l'Onu non possono essere modellati sull'utopica presunzione «democraticista» o, se si preferisce, terzomondista, intimamente antiamericana e manifestamente illiberale, di un mondo in cui tutti gli Stati siano uguali. Le relazioni internazionali non sono equiparabili alla democrazia – una testa, un voto –, né tanto meno alla «pace perpetua kantiana», peraltro assicurata e garantita dalla presenza di Stati tutti democratici e liberali, bensì piuttosto al regno dell'anarchia, all'interno del quale ciò che conta sono i rapporti di forza, sia pure temperati da regole (il diritto internazionale) formulate collettivamente, ma non sempre rispettate da tutti.

Diritto internazionale e Organizzazione delle Nazioni Unite dovrebbero essere – secondo la logica e lo schema giusnaturalistici che valgono per la formulazione del diritto interno di ogni Stato democratico-liberale – il crocevia fra Etica e Potere, cioè la sede di re-

gole nella cui formulazione e applicazione chi dispone di maggior potere finisce inevitabilmente (inevitabilmente) con il pesare più di chi ha un potere minore; regole, tuttavia, a cui anche la superpotenza americana saprebbe di doversi attenere. La riforma dell'Onu dovrebbe rispondere a questa esigenza: come garantire la stabilità e la pace mondiali e soddisfare, di fronte alla minaccia terrorista cui gli Stati Uniti continuano a essere esposti, la loro domanda di sicurezza, disciplinandone il naturale dinamismo, in modo da evitare che agiscano da soli a tutela dei propri interessi nazionali.

È questa, dunque, la chiave interpretativa con la quale, a mio avviso, si deve guardare – meglio, si sarebbe dovuto guardare – alla guerra angloamericana all'Iraq di Saddam per cercare, altresì, di formulare qualche ipotesi, economica non meno che politica e strategica, sul «dopo Iraq», che dà il titolo a questo *Ottavo rapporto sull'economia globale e l'Italia*. Giorgio S. Frankel nel secondo capitolo mostra come la guerra sia stata in realtà teorizzata da tempo e rappresenti, nelle intenzioni di alcuni almeno dei suoi strateghi, non un episodio singolo, bensì solo uno fra gli elementi di una strategia complessiva volta a ridisegnare gli assetti politici e economici dell'intera regione mediorientale. La guerra all'Iraq, insomma, è solo un capitolo, e forse neppure quello più importante, di una storia delle relazioni internazionali e della lotta al terrorismo che gli Stati Uniti hanno la ferma intenzione di (ri)scrivere e che riguarderà inevitabilmente da vicino anche ciascuno di noi.

«Noi» come un mondo sempre più economicamente interdipendente, ma politicamente frammentato; «noi» come Europa, protesa non sempre con successo verso una maggiore integrazione che non sia solo economica, ma anche politica e, perché no, militare; «noi» come Italia, un paese che, avendo scoperto e realizzato da poco il principio dell'alternanza fra uno schieramento di centrodestra e uno di centrosinistra, non sembra però avere ancora capito che, a seconda che governi l'uno o l'altro, anche il «modo» di stare dentro l'Europa o l'alleanza transatlantica con gli Stati Uniti può variare, senza per questo diventare pregiudizievole per l'interesse nazionale o addirittura politicamente illegittimo; «noi» come singoli individui, che votiamo, investiamo, consumiamo e vogliamo farlo in un contesto stabile e pacifico.

È con il mondo «com'è», non con quello che vorremmo che fosse, che dobbiamo fare innanzitutto i conti, se lo vogliamo migliona-

re. E il mondo com'è, che ci piaccia o no, è questo: una grande potenza, la sola grande potenza rimasta – gli Stati Uniti –, che ha dato l'assoluta priorità, dopo l'11 settembre 2001, alla lotta al terrorismo e alla propria «autodifesa», e una serie di medie potenze e di piccoli paesi che si allineano alla superpotenza per garantirsi la protezione strategico-militare e la cooperazione economica; ovvero, ritenendosi meno esposti al terrorismo, ne contestano l'egemonia e i modi e i tempi di realizzarla e manifestarla, non avendo, peraltro e per ora, i mezzi, né politici, né strategico-militari, né economici, per rappresentare una credibile alternativa.

Gli Stati Uniti, come bene spiega Anna Caffarena nel quarto capitolo, perseguono i propri fini nei modi e con i tempi che la loro classe politica, democraticamente eletta, ha scelto di adottare e di seguire. Possono non piacere, e a molti non piacciono, così come resta anche da dimostrare, e molti ne dubitano, che essi paghino. Il ricorso alla cosiddetta «guerra preventiva», se ritenuta necessaria a eliminare una fonte di sostegno al terrorismo e ridurre così il pericolo di attentati; un'idea delle istituzioni internazionali non come fini a se stesse e perciò di impaccio alla realizzazione dei propri obiettivi, ma in quanto «utili» alla lotta al terrorismo e alla propria autodifesa; il ricorso all'interventismo militare unilaterale se e quando non sia possibile contare sul consenso politico e su coalizioni belliche multilaterali; il carattere variabile delle stesse alleanze, fra quelli, appunto, che, di volta in volta, «ci stanno»; l'esportazione della democrazia se, dove e quando ciò faciliti la lotta al terrorismo e il perseguimento degli interessi americani e sia utile alla stabilizzazione politica e strategica locale e alla pace mondiale.

Non è solo sul piano internazionale che il mondo è cambiato radicalmente e, non sempre, per il meglio. Lo scrive Mario Deaglio nel primo capitolo, ricordando, fra l'altro, gli scandali che hanno sconvolto il sistema economico e finanziario americano. Personalmente, ritengo che il capitalismo abbia superato crisi ben peggiori e che troverà rimedio, pur non eliminandola del tutto, anche alla «variabile corruzione». Ma è un fatto che gli scandali rivelano una verità forse inconfessabile: sono entrati in crisi i meccanismi di accumulazione del capitale della grande impresa. Per stimolarne la crescita, l'apologo di Adam Smith, che attribuisce all'egoismo individuale la funzione propulsiva del mercato e generatrice di profitto, è stato esteso al governo dell'impresa, nella convinzione che ciò che

era nell'interesse del *management* fosse anche nell'interesse dell'impresa stessa. Invece, il postulato, in questo caso, non solo si è rivelato falso, ma addirittura controproducente. Ciò che era utile al *management* si è dimostrato spesso dannoso per l'impresa.

Se però si rimane dentro la logica utilitarista di Adam Smith diventa difficile sostenere che la crisi che ha attraversato il capitalismo americano e gli scandali e i fallimenti in cui sono incorse alcune fra le sue maggiori aziende siano una questione che riguarda soltanto l'etica dell'impresa e il mancato rispetto delle regole del mercato. La questione è chiaramente organizzativa e concerne il modello di accumulazione. Un modello che, nella grande impresa, separando, peraltro necessariamente, la proprietà dalla gestione, ha generato un conflitto fra l'interesse degli azionisti (la proprietà) e quello del gestore (il *management*). Così che qualche volta è accaduto l'opposto di ciò che ispira la stessa logica capitalista (la gestione al servizio della proprietà): le acquisizioni e le fusioni inutili, per produrre plusvalenze contabili, arricchiscono il *management* di generose *stock options*, ma generano gigantismi scarsamente remunerativi; i licenziamenti di massa e le ristrutturazioni forzate servono ad alimentare il mito del capoazienda muscolare, meritevole di ulteriori gratificazioni pecuniarie, ma elevano i costi sociali dei processi di accumulazione e al tempo stesso distruggono ricchezze; il meccanismo delle *stock options* induce il *management* a massimizzare i risultati a breve, cioè fino al momento di riscuotere i benefici opportunamente gonfiati, invece di quelli a lungo termine; la stessa falsificazione dei bilanci, le informazioni scorrette fornite al mercato e ai risparmiatori altro non sono che la logica conseguenza di un processo di accumulazione funzionale agli interessi del *management*, ma non dell'impresa.

Del resto, per rendersi conto della distorsione, è sufficiente guardare ai livelli retributivi delle varie funzioni (finanza, amministrazione, produzione) in ogni grande azienda. La logica capitalista vorrebbe che il livello retributivo di chi è più vicino alla produzione fosse superiore a quello di chi amministra o gestisce i flussi finanziari. Invece, accade regolarmente il contrario. Non solo. In caso di crisi aziendali, l'inclinazione del *management*, non di rado il più diretto responsabile delle difficoltà causate da acquisizioni e fusioni inutili, è solitamente quella di tagliare (ovviamente) costi e manodopera, salvo dimenticarsi spesso di pagarne un proporziona-

le prezzo personale. Per non parlare di alcune milionarie buonuscite che ne salutano, alla rovescia, i fallimenti.

In conclusione. Questo *Rapporto*, come quelli che lo hanno preceduto, ha soprattutto, credo, una funzione. Fornire una fotografia il più possibile realistica e tempestiva della situazione. Ma anche e soprattutto far riflettere. Com'è, dalla sua lontana fondazione, nella tradizione del Centro Einaudi. Senza peli sulla lingua.

Torino, 14 aprile 2003

Piero Ostellino
Presidente del Centro Einaudi

Dopo l'Iraq

1. La congiuntura mondiale e la riscrittura della storia

Mario Deaglio

1.1. Una recessione nascosta e le sue conseguenze

La revisione statistica del 31 luglio

All'inizio della primavera del 2003, gli avvenimenti iracheni hanno sospinto l'economia mondiale lungo una china molto pericolosa. Sia pure in maniera più blanda, però, tale china era già stata imboccata. Per comprendere come e per risalire alle cause prime delle attuali difficoltà, occorre andare leggermente indietro nel tempo e riportarsi al 31 luglio 2002, un tranquillo mercoledì d'estate, quando la storia economica recente venne tranquillamente riscritta. In quella data, infatti, il Bureau of Economic Analysis, l'ente statistico al quale fa capo il sistema dei conti economici nazionali degli Stati Uniti, procedette alla revisione definitiva dei dati ufficiali per il periodo 1999-2001.

Le revisioni di questo tipo sono periodiche e possono apparire di entità trascurabile in quanto, correggendo errori e omissioni, normalmente ritoccano le cifre di non più di qualche decimo di punto percentuale. Pur nella loro esiguità, le variazioni assolute possono però portare a modificazioni sensibili delle variazioni percentuali sulle quali si regge l'analisi della congiuntura e pertanto attenuare, rafforzare o invertire le tendenze precedentemente osservate.

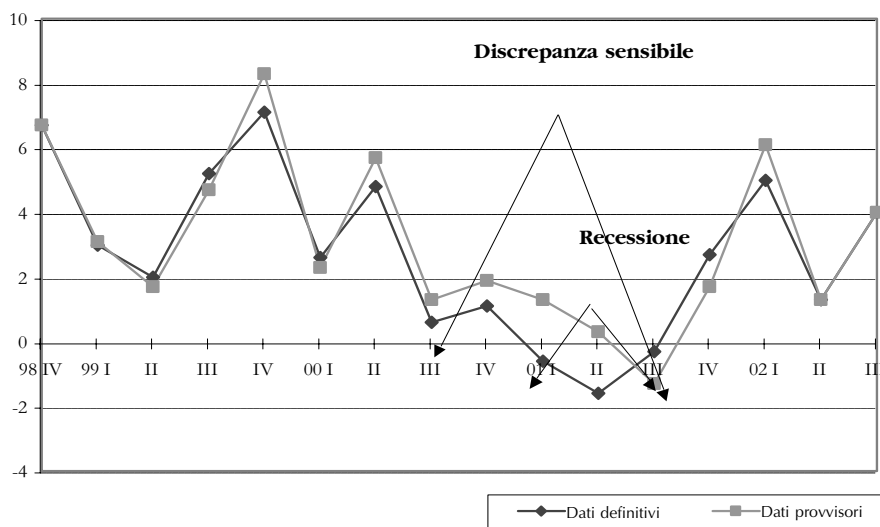
La revisione del 31 luglio 2002 si rivelò particolarmente radicale: non solo indusse a modificare profondamente *ex post* la lettura della congiuntura americana e mondiale ma contribuì anche a un'interpretazione assai meno rosea del presente e dell'immediato futuro. Da una fiducia rivelatasi esagerata, la comunità finanziaria internazionale, e soprattutto americana, passò così, nel corso dell'estate, a una situazione di nervosismo e di frustrazione; il che può contribuire a spiegare, tra le altre cose, perché, in un non tranquillo mercoledì del marzo 2003, venne iniziata l'invasione dell'Iraq.

L'andamento delle variazioni del prodotto lordo prima e dopo la correzione è illustrato nella figura 1.1: come si può osservare, già per il terzo e quarto trimestre del 2000 la stima della velocità di crescita risulta all'incirca dimezzata dalla revisione¹. Per il primo trimestre 2001 i risultati di questo esercizio statistico sono ancora più significativi in quanto si osserva una netta inversione di tendenza: invece di espandersi al tasso dell'1,3 per cento, il prodotto lordo degli Stati Uniti risulta addirittura aver subito una contrazione dello 0,6 per cento. La produzione industriale, del resto, mostrava segni di debolezza ormai da molti trimestri, ma tale debolezza era stata, fino ad allora, controbilanciata dall'andamento positivo della produzione dei servizi.

Un'analoga inversione di tendenza si osserva per il secondo trimestre: in luogo di un'espansione dello 0,3 per cento si era in realtà verificata, secondo i contabili nazionali, un'ulteriore contrazione, questa volta dell'1,6 per cento. Per contro, nel terzo trimestre, l'andamento produttivo risultava migliore di quanto precedentemente indicato ma ancora con segno negativo (-0,3 per cento anziché -1,3 per cento).

La figura 1.1 mostra chiaramente che la discrepanza tra dati provvisori e definitivi è maggiore del solito precisamente nel periodo gennaio-settembre 2001. È inoltre importante che, in questo modo, si sia delineata, per il prodotto interno lordo, una successione negativa di tre trimestri, il che, nell'uso corrente degli esperti di congiuntura, imponeva di pronunciare per l'economia americana la temuta parola «recessione». Essa veniva però pronunciata in ritardo: gli operatori economici apprendevano di essere passati senza saperlo attraverso un periodo, sia pure breve, di flessione produttiva generalizzata.

Figura 1.1. La revisione congiunturale americana del 31 luglio 2002: variazioni percentuali annualizzate del prodotto lordo reale rispetto al trimestre precedente



Fonte: Bureau of Economic Analysis

Pur apparendo ormai dietro le spalle, questa recessione era sufficiente a sconvolgere l'interpretazione prevalente, fondamentalmente ottimistica, degli andamenti economici del 2001. Invece di un'economia solida, che aveva reagito assai bene ai colpi dell'attentato terroristico dell'11 settembre, ancora nettamente orientata al rialzo dopo la «scivolata» di un trimestre, gli americani e il mondo dovevano fare i conti con la ricomparsa del *virus* recessivo che, fino a pochi mesi prima, era considerato da molti ormai definitivamente sconfitto a opera di un mercato liberato dalle proprie catene².

La revisione al ribasso della crescita del prodotto lordo era il risultato finale di una serie di revisioni di altri indicatori a esso collegati nel sistema dei conti nazionali. In particolare, come la tabella 1.1 mostra chiaramente, i dati provvisori avevano nettamente sovrastimato la velocità di crescita dei consumi finali delle famiglie dal quarto trimestre del 1999 al secondo trimestre 2001, quando l'errore raggiunge il 44 per cento. La «forbice» successivamente si chiude; sull'arco 1999-2001 la velocità di crescita dei consumi privati viene

Tabella 1.1. L'«anomalia» del 2001 nei conti nazionali degli Stati Uniti: variazioni percentuali annualizzate tra un trimestre e il precedente

Anno/ trimestre	Consumi finali delle famiglie		Investimenti delle imprese	
	Dati definitivi	Dati provvisori	Dati definitivi	Dati provvisori
1998 IV	5,1	5,1	14,1	14,1
1999 I	4,7	4,9	7,2	7,6
II	5,7	5,7	-4,7	-5,8
III	4,6	4,4	11	9,8
IV	5	5,7	13,7	17,9
2000 I	5,3	5,9	2,3	-0,6
II	3	3,6	17,3	19,5
III	3,8	4,3	-6	-2,8
IV	2,1	3,1	-3,4	-2,3
2001 I	2,4	3	-19,7	-12,3
II	1,4	2,5	-17,6	-12,1
III	1,5	1	-5,2	-10,5
IV	6	6,1	-17,3	-23,5
2002 I	3,1	3,3	18,2	24,1
II	1,8	1,8	7,9	7,9
III	4,2	4,1	3,6	3,1

Fonte: Bureau of Economic Analysis. I dati definitivi a tutto il 2001 si riferiscono alla revisione del 31 luglio 2002. Per il periodo successivo si riferiscono, invece, all'ultima revisione disponibile, che viene confrontata con la prima stima

mediamente rivista al ribasso di oltre il 10 per cento. Anche il tasso di variazione degli investimenti risultava sensibilmente corretto in senso negativo in buona parte del 2000 e nella prima metà del 2001.

Il tutto sta a indicare che il consumatore e l'investitore americano avevano da tempo dato segni di stanchezza; e non stupisce certo che un'analogia, sostanziosa revisione subissero anche i dati sui profitti, in linea con gli andamenti negativi, amplificati dagli scandali finanziari che la Borsa cominciava a registrare. La perdita di credibilità delle cifre ufficiali «provvisorie», ossia precedenti alla loro (lenta) determinazione definitiva, si univa così alla riduzione di credibilità delle cifre dei bilanci d'impresa provocata dagli scandali finanziari di fine 2001-inizio 2002 (cfr. paragrafo 1.2).

Le prospettive di un rimbalzo indolore, dopo i rallentamenti del

Duemila e la parentesi terroristica, e di un ritorno a un'espansione elevata e senza scosse venivano sostituite da un panorama assai più problematico anche perché questi deludenti risultati facevano seguito a una politica di grandiosi sgravi fiscali. La percezione di un'economia in condizioni di salute non perfette può aver acuito il senso di impotenza americano e il desiderio degli Stati Uniti di trovare una compensazione e una via d'uscita sul piano militare.

Il fatto che questi cattivi risultati venissero resi noti a posteriori, conduceva all'ulteriore, amara constatazione che le strategie degli operatori americani e del resto del mondo, i quali tutti prendevano l'economia degli Stati Uniti quale punto di riferimento, riposavano su premesse errate. Se la percezione di questa, sia pur piccola, recessione produttiva non fosse giunta in ritardo, l'andamento finanziario mondiale sarebbe stato diverso; non ci sarebbe stata l'illusione che il ritorno a una forte espansione fosse «dietro l'angolo» dopo gli attentati dell'11 settembre né la successiva disillusione quando ci si accorse che questo «angolo» era, nel migliore dei casi, assai più distante del previsto.

L'economia era, in realtà, afflitta da un'influenza con febbre, per quanto moderata, invece che da un banale raffreddore, per usare, come si fa di frequente, una metafora medica: questo era il risultato della revisione finale. E si apprese nei mesi successivi che contro quest'influenza, manifestatasi in forma non acuta, ma apparentemente subdola, tale da resistere ai tagli del costo del denaro e delle imposte, i normali «vaccini» (ossia la riduzione del carico fiscale e del costo del denaro) avevano un'efficacia molto limitata.

I dati (non ancora definitivi) per i periodi successivi delineavano infatti un'espansione moderata, ma a strappi, sorretta, oltre che dalla spesa pubblica, con un forte aumento del deficit, anche dai consumi di settori specifici come quello dell'auto, generalmente a seguito di considerevoli sconti operati dai venditori che generavano nei consumatori la voglia di anticipare gli acquisti, non di incrementarne stabilmente il livello. Nel frattempo, risultavano in aumento i disoccupati e in calo gli investimenti, soprattutto in macchinari e impianti, come si può osservare nella tabella 1.1.

Nella seconda metà del 2002 il cambio del dollaro cominciò a risentirne in maniera vistosa. Il governatore Greenspan, al quale spesso si devono metafore assai efficaci, scrisse, il 13 novembre 2002, che l'economia era incappata in un *soft patch*, un tratto di ter-

reno fangoso da cui quel potente fuoristrada che era la macchina produttiva americana aveva qualche difficoltà a districarsi.

La riduzione di 50 «punti base», ossia di circa il 30 per cento del tasso di sconto e del tasso sui *federal funds*, decisa il 6 novembre, sembrò così a molti come l'ultimo tentativo di ravvivare, con la leva monetaria, questa congiuntura fiacca, dal momento che la leva fiscale non aveva dato i risultati sperati: gli americani avevano infatti dimostrato, durante tutto il 2002, non solo di essere maggiormente inclini a risparmiare, ma anche di utilizzare i rimborsi fiscali più per estinguere debiti e rate di mutui che per fare nuove spese nei supermercati.

In questa situazione di ripresa mancata, il presidente Bush decise, a fine 2002, di rinnovare la propria «squadra economica», a cominciare dal ministro del Tesoro O'Neill, fautore di una strategia del dollaro forte. Tale strategia non appariva più perseguibile per il crescente deficit pubblico, per il venir meno delle prospettive di crescita sostenuta e per l'impressione specifica di vulnerabilità petrolifera fornita dall'economia americana a seguito del contemporaneo inspirarsi della crisi irachena e degli scioperi petroliferi del Venezuela.

Il rinnovamento dei vertici economici dell'amministrazione Bush portò al nuovo, grande piano di sgravi fiscali annunciato dal presidente il 7 gennaio 2003: si trattava di ben 674 miliardi di dollari in 10 anni, oltre la metà dei quali derivanti dalla riduzione dell'imposta sui dividendi. Il piano venne accolto con scetticismo sia perché gli sgravi fiscali approvati nel maggio 2001 (per un totale di 1350 miliardi di dollari in 10 anni) non avevano determinato il rilancio economico sperato, sia perché il loro punto centrale era rappresentato dalla detassazione dei dividendi nel momento stesso in cui non sembravano esserci molti dividendi da detassare.

«Chi controlla il passato controlla il futuro»

Anche grazie alle statistiche, i responsabili della politica economica americana vivevano nell'illusione che l'economia stesse recuperando senza eccessivi sforzi lo slancio degli anni Novanta. Tutto ciò probabilmente impedì un'esatta valutazione complessiva della posizione americana, contribuì a lanciare gli Stati Uniti lungo un pericoloso sentiero di guerra e diffuse in tutto il mondo i germi dell'instabilità economica.

C'è qualcosa di inquietante in questa riscrittura del panorama congiunturale che richiama alla mente *1984*, l'apocalittico romanzo scritto da George Orwell nel 1949, ambientato in una futura età di alta tecnologia e bassissima libertà. Il protagonista, Winston Smith, lavora in un ufficio pubblico incaricato precisamente di riscrivere il passato, in modo da cancellare ogni memoria degli errori e dei voltaggi dei capi e soprattutto del Grande Fratello³. «Chi controlla il passato», recita lo slogan del Partito in tale notissimo romanzo, «controlla il futuro».

Naturalmente gli statistici del Bea non hanno «truccato» i conti; sono arrivati alle stime definitive in base a un processo rigoroso e faticoso, reso ancor più difficile dal rapidissimo cambiamento delle tecnologie e della struttura dei consumi che provocano un'alterazione sensibile nei «panieri» ai quali si affida necessariamente la rilevazione statistica dei dati nazionali. Si deve inoltre considerare che, a differenza di quanto avviene in *1984*, il passato è stato riscritto in termini negativi anziché positivi.

Per descrivere la situazione di oggi, lo slogan del Partito del romanzo di Orwell andrebbe perciò riformulato quanto meno in termini di strategie d'impresa e di previsioni economiche: chi non tiene ben conto del passato non ha alcuna possibilità di giungere a una visione verosimile e ragionevolmente coerente del futuro. E siccome i dati definitivi del passato sono noti solo dopo un certo tempo, in un sistema economico schiacciato sul presente e proiettato sul futuro prossimo, l'azione sul filo del momento induce a compiere scelte importanti sulla base di indizi deboli.

Negli anni di massima crescita della «nuova economia» si affermava con orgoglio che, in questi settori innovativi, si poteva e doveva fare in un mese quello che in altri settori si sarebbe potuto e dovuto fare in un anno. Per conseguenza, le strategie industriali e finanziarie dovevano essere elaborate con estrema tempestività e poter contare su statistiche nazionali affidabili e puntuali. Se queste statistiche presentano una forte probabilità di errore, e vengono in seguito fortemente riviste, i piani industriali e finanziari si rivelano poco solidi.

Estendendo questo ragionamento, si può concludere che la «storia» – sia pure, in questo caso, limitata alla conoscenza di serie statistiche in un arco temporale di pochi anni –, così spesso carente nelle considerazioni degli analisti finanziari e dei responsabili d'im-

presa nel grande boom degli anni Novanta, rientra sulla scena dalla quale era stata cacciata senza troppe cerimonie. Si può ulteriormente concludere che la prossima ripresa, quando verrà, dovrà tener conto di tempi più lunghi e orizzonti meno concitati. Forse l'epoca della «finanza fulminea» è davvero terminata; forse sono necessari ritmi più lenti, minore ingordigia di profitti rapidi, per costruire una finanza più solida.

La revisione, sottile e profonda, del 31 luglio 2002 non segna, quindi, soltanto uno spartiacque definitivo tra il periodo della fiducia in una rapida ripresa e quello dell'esitazione e dell'incertezza. Essa segnala altresì il punto finale dell'atteggiamento banalmente ottimistico con il quale i governi dei paesi avanzati avevano cercato di convincere i cittadini della solidità dei piccoli segnali di ripresa che allora si riuscivano a intravedere e di influenzarne così i comportamenti in senso espansivo.

Ancora il 15 giugno 2002, al termine della riunione dei ministri delle Finanze del G8, tenutasi nella città canadese di Halifax, venne emesso un comunicato che iniziava così: «Dalla data della nostra ultima riunione, la crescita delle nostre economie si è rafforzata e dovrebbe continuare a consolidarsi nel corso dell'anno. Guardiamo quindi con fiducia alle nostre prospettive future»⁴. Una simile dichiarazione faceva seguito a una lunga serie di annunci dei mesi precedenti, da parte di istituzioni nazionali e internazionali, tutti orientati in senso ottimistico.

Tutto ciò comporta due possibili conclusioni solo parzialmente alternative, nessuna delle quali rassicurante.

- a. Governi e banche centrali erano veramente convinti che fosse in atto un movimento espansivo relativamente forte, il che spiegherebbe, tra l'altro, la mancata riduzione dei tassi della Banca Centrale Europea fin quasi alla fine del 2002. Se questo è vero, se ne deve dedurre la carenza di validi strumenti conoscitivi e interpretativi non solo delle tendenze, ma anche delle relazioni strutturali dell'economia. Il che è coerente con l'ipotesi di un cambiamento rapido e profondo che abbia investito alcuni tra i principali parametri economici, modificando la fisiologia del sistema.
- b. Le dichiarazioni ottimistiche non costituivano un errore bensì una scelta precisa, concordata a livello internazionale, all'indomani degli attentati dell'11 settembre, per modificare le aspettative

diffondendo fiducia tra gli operatori⁵. Se questa seconda interpretazione è vera, si deve amaramente concludere che i cittadini sono trattati da semplici consumatori o investitori, i cui comportamenti non solo risultano manipolabili, ma *devono* anzi essere manipolati per il bene dell'economia. Del resto, questo rientra in una diffusa filosofia volta a non «turbare» l'opinione pubblica con notizie scomode: se un asteroide di grandi dimensioni deve colpire la Terra, meglio non avvertire l'opinione pubblica, sostiene Geoff Sommer, ricercatore della Rand Corporation, uno dei maggiori centri studi degli Stati Uniti e consulente scientifico del governo di Washington⁶.

Naturalmente, simili operazioni, fatte di silenzi e di abbellimenti, sono state compiute svariate volte nell'ultimo mezzo secolo, ma, di regola, non si è andati al di là del semplice *dolus bonus*, l'onesto imbonimento del pubblico, la tinta rosa applicata a una scena certa. In questo caso, però, si tratterebbe di una politica di cattiva informazione – talora, forse, di disinformazione – coordinata tra vari governi e perseguita a lungo. Il Grande Fratello orwelliano farebbe così la propria comparsa sulla scena.

Modelli interpretativi insufficienti e/o Grande Fratello, del resto, non sono un retaggio soltanto americano o dei paesi del G8 ma riguardano specificamente l'Europa e, in particolare, i paesi aderenti all'Accordo Monetario Europeo che all'inizio del 2002 hanno sostituito, anche nell'uso corrente, le rispettive monete nazionali con l'euro (cfr. paragrafo 1.3).

I dati ufficiali sull'inflazione in euro sono piuttosto bassi e rassicuranti e hanno indicato, dal gennaio 2002, una crescita generale dei prezzi compresa, pressoché per tutti i paesi, tra il 2 e il 3 per cento annuo. In alcuni paesi, e soprattutto in Italia, è peraltro diffusa tra il pubblico la percezione di un aumento assai più elevato che si sarebbe tradotto in una sensibile perdita di potere d'acquisto da parte delle famiglie.

Le «controstime» effettuate da alcune associazioni di consumatori appaiono quasi fantasiose. Non si può, però, fare a meno di prendere in considerazione l'ipotesi che una sottostima dell'inflazione nell'ordine (niente affatto trascurabile) di qualche decimale, ipotizzata a fine 2002 dal governatore della Banca Centrale Europea, Duisenberg, si sia ripercossa sulla sopravvalutazione della produzione: a fronte di

un aumento dei prezzi maggiore di quello rilevato ufficialmente, potrebbe esserci un aumento della produzione minore di quello stimato.

Se questo fosse vero, la grande debolezza della congiuntura europea, divenuta evidente nel corso dell'autunno 2002 e tale da portare la crescita dell'area euro in prossimità di zero, si sarebbe, in realtà, manifestata già diversi mesi prima, senza che i responsabili dell'economia ne avessero chiara percezione e adottassero idonee contromisure.

In questo filone congetturale, che indebolisce comunque la fiducia nelle statistiche, si collocano le dichiarazioni del presidente del Consiglio italiano del 14 gennaio 2003, secondo le quali il prodotto interno lordo del paese, ufficialmente aumentato nell'anno precedente solo dello 0,4 per cento in termini reali, sarebbe in realtà cresciuto dell'1,5 per cento. Di certo, come si è detto sopra, gli istituti statistici non riescono ad aggiornare abbastanza rapidamente la ponderazione in anni di cambiamento rapido delle tecnologie produttive e della struttura della domanda e, per quanto riguarda l'Italia, vi è una netta contraddizione tra il modestissimo aumento del volume produttivo e quello, più consistente, dell'occupazione. E non si può negare una perdita di autorevolezza, forse anche di credibilità, dei dati statistici ufficiali non solo in Italia ma nella generalità dei paesi avanzati.

Il *Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, pubblicato nel 2002, si intitolava provocatoriamente *Economia senza cittadini?* e sottolineava, tra le altre cose, i pericoli che si potevano correre nell'affidarsi semplicemente ai meccanismi dell'economia non temperati da un adeguato quadro di diritti civili. L'evoluzione delle statistiche e delle decisioni di politica economica nel corso di quell'anno e nei mesi immediatamente successivi non può che confermare quanto allora scritto e indicare una nuova dimensione dei pericoli che il diritto di cittadinanza corre nel nuovo assetto economico mondiale.

Si è forse troppo spesso sorvolato sul fatto che il diritto di cittadinanza comporta, tra l'altro, il diritto a un'informazione economica di base «trasparente», ossia non distorta dalla politica del momento; tra le istituzioni di una democrazia liberale non possono non figurare anche un istituto di statistica libero da interferenze politiche e mezzi di informazione i quali, anche in questo campo, tengano rigorosamente separate le notizie dalle interpretazioni e sottopongano a critiche le eventuali incongruenze dei dati ufficiali.

1.2. Le imprese globali

Le tre ragioni di una crisi

L'appannarsi della credibilità delle statistiche ha reso particolarmente difficile, come si è appena detto, la messa a punto di strategie finanziarie da parte delle imprese e degli altri operatori economici e finanziari. Tale processo si è verificato parallelamente a una ben più profonda e rapida perdita di credibilità dei dati aziendali e dei vertici aziendali.

Queste due tendenze contribuiscono fortemente a spiegare il clima generale entro il quale è maturata la grave crisi delle grandi imprese multinazionali che hanno costituito la base dell'economia globale nell'ultimo quarto di secolo. Tale crisi si iscrive, a pieno diritto, tra i grandi passaggi del capitalismo e assume aspetti estremamente vistosi tra i quali spiccano un'ondata di fallimenti e il forte ricambio al vertice delle maggiori imprese americane ed europee, spesso in circostanze aziendali traumatiche, sotto la pressione di cattivi risultati. La tabella 1.2 riassume un piccolo numero di episodi emblematici di questo periodo tempestoso.

Come ha potuto verificarsi questa tempesta? Perché le grandi imprese – e soprattutto quelle americane della nuova economia – che appena tre anni prima apparivano solide, ricche e fiduciose, in grado di guidare un'espansione produttiva a tassi elevati e stabili si trovano variamente in difficoltà, in alcuni casi in bancarotta? Un'ipotesi interpretativa è schematizzata nella figura 1.2 (a pagina 15), nella quale la particolare debolezza delle grandi imprese è attribuita a tre cause fondamentali, indipendenti tra loro (ma poi variamente intrecciate); esse colpiscono ciascuna una serie di settori specifici, ma si ripercuotono tutte sui circuiti finanziari creando condizioni generali di grave debolezza.

La prima di queste cause, centrale alla spiegazione delle turbolenze finanziarie, è rappresentata dalla crisi della «nuova economia», derivante, in definitiva, da un monumentale errore di valutazione dei mercati azionari circa le prospettive di crescita e di redditività dei nuovi prodotti elettronici e circa la volontà dei consumatori di acquistarli in grande quantità, modificando, a tale scopo, il proprio stile di vita. I motivi profondi, legati all'insufficiente percezione dei tempi lunghi, dell'esperienza storica e della psicologia dei consuma-

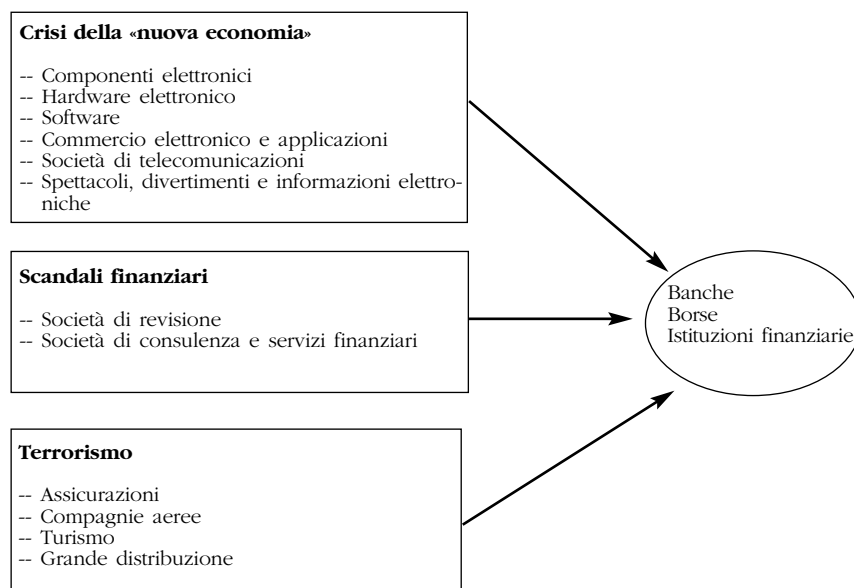
Tabella 1.2. Le bufere del 2002: un passaggio difficile nella storia del capitalismo

<i>Gennaio</i>	Si dimette Kenneth Lay, presidente della grande società elettrica americana <i>Enron</i> , poi dichiarata fallita, alle cui vicende è legato l'inizio degli scandali finanziari ⁷
<i>Maggio</i>	La società di telecomunicazioni <i>Worldcom</i> , posta al cuore della nuova economia – con oltre 100 miliardi di dollari, nel 2000 figurava al trentottesimo posto nella classifica mondiale di <i>Business Week</i> per valore di mercato e nel 2001 era già scesa all'ottantatreesimo posto con un valore di mercato dimezzato –, ammette di aver «abbellito» i conti per complessivi 3,5 miliardi di dollari su un arco di 5 anni. Il vertice aziendale, a cominciare dal Ceo (<i>Chief Executive Officer</i>) Bernard Ebbers viene naturalmente licenziato; l'ex direttore finanziario viene arrestato
<i>Maggio</i>	È la volta delle dimissioni di Dennis Kozlowski, Ceo dell'impresa elettronica <i>Tyco International</i> , al trentaduesimo posto, nel 2001, dell'elenco di <i>Business Week</i> , accusato di aver derubato la propria società di 600 milioni di dollari ⁸
<i>Dicembre</i>	Si dimette Steve Case quarantacinquenne presidente della <i>Aol Time Warner</i> , un altro pilastro della nuova economia, nata appena due anni prima da una delle più grandi fusioni societarie della storia, al settimo posto nell'elenco sopraccitato nel 2001. Sarà seguito, poco dopo, dal vicepresidente Ted Turner, miliardario e filantropo, entrambi schiacciati da una perdita di quasi 100 miliardi di dollari (si veda riquadro alle pp. 25-27)
<i>Gli sviluppi europei</i>	Questo ricambio traumatico non si limita ai settori nuovi e agli Stati Uniti. L'italiano Cantarella, i francesi Bon e Messier, lo svizzero Muehleman, il tedesco Schulte-Noelle lasciano, sotto l'onda di cattivi risultati, i vertici rispettivamente di <i>Fiat</i> , <i>France Télécom</i> , <i>Vivendi</i> , <i>Credit Suisse</i> e delle assicurazioni <i>Allianz</i>

tori sono stati analizzati nel *Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*⁹. Essi si compendiano nella non realizzazione degli obiettivi in termini di fatturato e, ancor più, di utili e nella frequente tentazione di mascherare questo insuccesso, ritenuto temporaneo, con qualche artificio contabile, più o meno lecito.

Di fatto, i consumatori si rivelano meno entusiasti del previsto non solo di seguire a pagamento i campionati mondiali di calcio (il che costituisce la causa prossima del fallimento di Kirch, il gigante tedesco dei *media*), ma anche di passare troppe ore davanti agli

Figura 1.2. La crisi imprenditoriale del 2002 – una visione d'insieme



schermi per navigare su Internet, di acquistarsi libri, viaggi, biglietti aerei e altro, di aggiornare l'allacciamento dei propri computer domestici alla rete con collegamenti via cavo. La crisi si abbatte non solo sulle imprese dalle quali nascono i «contenuti», ossia i nuovi prodotti elettronici di consumo, ma anche su quelle che mettono a punto i «contenitori», ossia sulle società di telecomunicazione e quelle che hanno tentato di unire contenuto e contenitore come Aol Time Warner e Vivendi (si veda riquadro alle pp. 21-23). Ne è toccata, con varia intensità ma sempre – nel caso migliore – con forti revisioni al ribasso degli utili attesi, l'intera filiera elettronica, dai fabbricanti di *microchips* e di *hardware* fino ai creatori di tutti i tipi di prodotti elettronici, materiali o immateriali.

Il secondo filone è quello degli scandali finanziari che chiama in causa, oltre alle singole società direttamente coinvolte, le attività di revisione e certificazione contabile. Scompare così la Arthur Andersen, uno degli operatori globali del settore, mentre altri finiscono sotto inchiesta e si osserva un'ingente perdita di posti di lavoro. Per quanto sia difficile compiere una valutazione accurata, si può stima-

re nell'ordine delle centinaia di migliaia il numero dei posti di lavoro complessivamente perduti nel corso del 2002 dalla «filiera finanziaria» dell'economia globale. Non mancano riflessi istituzionali, che coinvolgono i vertici della Sec, l'organismo di controllo delle Borse americane, il cui presidente, Harvey Pitt, a luglio viene accusato di conflitto di interesse. rassegnerà le dimissioni a dicembre e il presidente Bush lo sostituirà con William Donaldson.

La terza causa è rappresentata dagli eventi terroristici e dal clima di paura che tali eventi hanno portato con sé. Il tutto si ripercuote su consumi specifici come i viaggi aerei, dove, nonostante massicci aiuti pubblici, le grandi compagnie, già in difficoltà strutturali per l'entità e la rigidità dei loro costi (a differenza delle più giovani e aggressive *low cost airlines* che ottengono buoni risultati) non riescono a recuperare né i proventi, né il numero di viaggiatori precedente.

Immediatamente dopo l'11 settembre, i colossi statunitensi American Airlines e United Airlines annunciano il taglio di 20 mila posti di lavoro ciascuno, mentre 12 mila sono i posti di lavoro perduti alla Continental Airlines. In seguito, la crisi di United Airlines si rivela insanabile e per la società si apre la strada della «protezione dai creditori», l'eufemia americana dietro la quale si nasconde l'inizio di una procedura fallimentare. La crisi coinvolge pienamente l'Europa dove si hanno episodi fallimentari per la svizzera Swissair e la belga Sabena, nonché tagli di personale e di rotte di forte entità: la sola British Airways riduce il suo organico di 13 mila unità e nel febbraio 2003 è la volta della francese Air Liberté.

Parallelamente alle compagnie aeree, la grande distribuzione viene colpita dal minor desiderio del pubblico di recarsi in luoghi chiusi come i supermercati dove potrebbero verificarsi attentati (una sensazione amplificata dalle vicende di due *serial killers* i quali, nell'area di New York, tra lo sgomento di tutta l'America, si divertono a uccidere una persona al giorno, prima di essere finalmente identificati e catturati). Negli Stati Uniti, nel gennaio 2002, la grande catena Kmart chiede anch'essa la «protezione dai creditori» e nel marzo chiude 284 supermercati con la perdita di 22 mila posti di lavoro; nel gennaio 2003, vara un piano che comporta la chiusura di altri 326 grandi magazzini con la perdita di 30-35 mila posti di lavoro.

Il brusco mutamento di abitudini provocato dall'attacco terroristico dell'11 settembre si riflette pesantemente sul turismo internazionale. A un generale venir meno della «voglia di vacanze» si aggiunge la

volontà specifica di evitare destinazioni a rischio, il che provoca, tra gli operatori, un'ondata di ristrutturazioni. Sono poi da ricordare le difficoltà che riguardano due imprese americane i cui prodotti sono diventati una sorta di simbolo della globalizzazione: la Coca-Cola, contro la quale parte la concorrenza di una bevanda «islamica», la Mecca Cola, e la catena internazionale di ristorazione McDonald's, costretta a chiudere quasi duecento ristoranti nel mondo, e che fa registrare, nel quarto trimestre del 2002, il suo primo risultato negativo con la non certo trascurabile perdita di 343,8 milioni di dollari.

Le difficoltà specifiche sopra elencate tendono a essere amplificate dalla già menzionata «protezione» dai creditori accordata, in caso di insolvenza, dalla legge degli Stati Uniti alle imprese in difficoltà. Considerata normalmente uno dei punti di forza della procedura concorsuale di quel paese, la protezione accordata alle imprese debitorie – a differenza della procedura di molti paesi europei nei quali, al contrario, sono i creditori a venir tutelati prioritariamente – rivela qui alcune sue debolezze. Crediti concessi senza garanzie a imprese di elevato *rating*, come erano, tra le altre, la Worldcom e la Enron, diventano del tutto inesigibili e aprono immediatamente buchi, più o meno grandi, nei bilanci dei creditori. I creditori di imprese americane in difficoltà, infatti, stringono sabbia nelle proprie mani e rischiano di diventare essi stessi di sabbia.

A questa conseguenza negativa, di carattere finanziario, della procedura fallimentare americana, se ne aggiunge una di tipo industriale: si delinea una specie di «circolo vizioso» per cui, forti della «protezione dai creditori», imprese con situazioni fallimentari continuano a operare in una sorta di amministrazione controllata e, liberate almeno temporaneamente dal peso dei debiti, riemergono come produttori a basso costo in grado di attuare una politica aggressiva di prezzi. Possono così determinare la crisi di altri produttori, assai spesso senza riuscire a uscire dalla propria.

La somma di queste estese difficoltà investe i circuiti finanziari e, prime tra tutte, le banche, alle quali regolamenti meno restrittivi del passato non impediscono più di detenere azioni di grandi società. Alcune, proprietarie di importanti «pacchetti» di imprese fallite, rischiano a loro volta il fallimento e le salva la politica di denaro sempre meno costoso che la Federal Reserve continua a perseguire.

La natura fortemente globalizzata dei mercati finanziari trasmette queste difficoltà in ogni parte del mondo. Per citare un esempio tra

tanti, il grande istituto di credito tedesco Commerzbank nel 2002 chiude per la prima volta il bilancio annuale in termini negativi con una perdita di 372 milioni di euro.

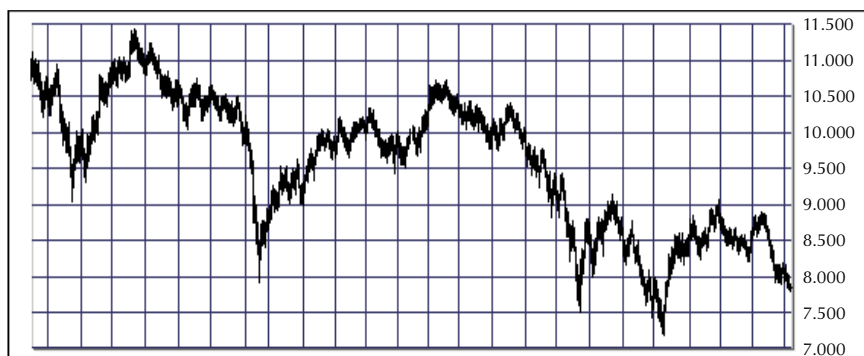
Soprattutto negli Stati Uniti, alle difficoltà finanziarie si uniscono problemi di regole e d'immagine derivanti dalla maggiore severità successiva all'emergere degli scandali: a settembre la Citibank viene multata per 215 milioni di dollari per favoritismi ad alcuni clienti; un'altra multa colpisce cinque società di brokeraggio per la sparizione di posta elettronica che avrebbe potuto documentare atteggiamenti non trasparenti.

L'altro pilastro delle istituzioni finanziarie, rappresentato dalle compagnie di assicurazione, subisce poi particolari pressioni negative sia per il coinvolgimento diretto nel disastro delle Torri Gemelle, sia per il successivo verificarsi di disastri naturali (come le alluvioni dell'Europa Centrale nell'agosto 2002) che implicano pesanti esborsi, sia, infine, per il maggiore livello di rischio, diretto e indiretto, al quale ora si ritengono esposte, anche per le minacce belliche e terroristiche, molte attività finanziarie e industriali. Anche in questo caso, al taglio degli utili fa riscontro il taglio dei posti di lavoro.

Non desta quindi meraviglia che, negli Stati Uniti, i fallimenti registrati tra le imprese grandi o medio-grandi passino da una ventina l'anno nel 1993-1997 a poco meno di un centinaio nel 2001 e che si superi largamente il centinaio nel 2002. Oltre al numero, cresce anche fortemente la dimensione media delle imprese fallite: da circa 25 miliardi di dollari nel 1995 si passa a circa dieci volte tanto nel 2001¹⁰.

La grande ondata negativa coinvolge infine le Borse, determinando sia aspettative meno favorevoli sia l'abbandono, parziale o totale, dell'impiego azionario da parte della fascia di pubblico meno propensa al rischio. La figura 1.3 illustra l'andamento dell'indice Dow Jones dei trenta maggiori titoli industriali americani, il più noto (e meno instabile) indice di Borsa: è chiaramente individuabile una tendenza al ribasso di lungo periodo, contrassegnata da una serie di picchi negativi (nell'aprile e nel settembre 2001, nell'agosto e nell'ottobre 2002, nel febbraio 2003) con successivi rimbalzi. Le tensioni relative al petrolio e la situazione irachena rendono più acuti questi sbalzi assai evidenti nel marzo 2003.

Figura 1.3. Andamento dell'indice Dow Jones dei 30 maggiori titoli industriali americani (marzo 2001 – marzo 2003)



Va infine notato che, a tutto il marzo 2003, pur in presenza di prospettive non positive, la ritirata dei mercati finanziari non si trasforma in una rotta, nonostante qualche momento di sbandamento; la fiducia in una ripresa del sistema rimane abbastanza diffusa. La ripresa, piuttosto, è sempre rinviata, mentre l'orizzonte internazionale si fa sempre più tempestoso per le vicende irachene.

*La (parziale) delegittimazione morale dei grandi manager
e il ritorno della presenza pubblica*

Per la comprensione di questo difficile periodo, ancora più importante dei mutamenti qui sopra sommariamente delineati potrebbe risultare la delegittimazione morale che da tali mutamenti è derivata e che tocca, sia pure, per il momento, in maniera non radicale, l'intera categoria dei grandi manager. Un tempo «ammirati come leoni»¹¹ e presenti sulle copertine dei settimanali di larga diffusione come simboli positivi, dopo gli insuccessi generalizzati in termini di profitti, le cadute dei titoli in Borsa e i numerosi casi di frode, vengono guardati con sconcerto e qualche sospetto dai mezzi di informazione.

Soprattutto negli Stati Uniti, se ne mettono in luce le meschinità e le abitudini bizzarre, dall'uso di mezzucci per evitare di pagare le imposte locali, all'acquisto degli oggetti più vari a prezzi stravaganti. Privilegi e benefici che molti manager hanno negoziato per il periodo successivo al licenziamento o al pensionamento (ulteriori redditi derivanti da future consulenze, uso di aerei, appartamenti o al-

tre risorse aziendali) originariamente destinati a rimanere coperti dal riserbo, vengono invece impietosamente alla luce.

Sempre negli Stati Uniti, dove i grandi manager sembrano talvolta caratterizzati da un vero e proprio accanimento nella corsa all'arricchimento personale, si apre un duro dibattito sia sull'entità dei compensi degli alti dirigenti, sia sui meccanismi che li determinano e, in particolare, sulle *stock options* che consentono loro di trarre direttamente vantaggio dal buon andamento dei titoli (che essi possono in parte influenzare a loro favore promuovendo fusioni e altre operazioni aziendali, gradite al mercato ma non necessariamente nel totale interesse dell'impresa). Il risentimento è maggiore là dove i contratti consentono ai manager l'incasso di elevatissime *stock options* anche in presenza di pessimi risultati per gli azionisti.

L'enorme entità delle cifre – solo parzialmente spiegabile con l'elevato rischio implicito nella direzione di imprese di enormi dimensioni in ambiente competitivo – è spesso sufficiente a creare indignazione. Nel periodo 1999-2002, gli introiti da *stock options* dei manager di 1035 imprese degli Stati Uniti, esaminate in una ricerca condotta dall'Università di Chicago¹², ammontarono complessivamente a 66 miliardi di dollari. Questa cifra, incassata da poche migliaia di persone, non è lontana dal totale delle restituzioni e degli sgravi fiscali ottenuti, nel corso del 2001, dai contribuenti americani nel loro complesso, ossia da qualche decina di milioni di cittadini, a seguito della politica fiscale del presidente Bush a sostegno e stimolo dei consumi.

Tra i beneficiari di queste fortissime somme, il primo posto spetta a Philip Anschutz, Ceo dell'impresa elettronica Qwest, successivamente fallita, il quale realizzò, nel 2001, un guadagno complessivo di 2,26 miliardi di dollari, più del prodotto lordo totale del Nicaragua¹³. Al secondo figura Steve Case, Ceo di Aol Time Warner con 1,79 miliardi di dollari, più del prodotto lordo dello Stato africano del Malawi¹⁴; com'è ricordato nel riquadro, Case si dimise nel dicembre 2002 e poco dopo la società annunciò una perdita di 98 miliardi di dollari. A fronte di questi guadagni straordinari, è doveroso sottolineare che, con i cattivi risultati delle Borse, altri manager hanno perduto il premio rappresentato dalle *stock options* e un certo numero ha accettato riduzioni del proprio stipendio, rinegoziando le *stock options* con scadenze più lontane e in termini realistici.

L'illusione di un mondo pieno di spettacoli

Nel gennaio 2000, la nota società Aol – acronimo di America on Line – primo fornitore mondiale di accessi a Internet, forte di decine di milioni di abbonati, festeggiò il nuovo millennio annunciando un'operazione di portata storica: la fusione con Time Warner, gigante della stampa, dei media e del cinema.

Si trattava del culmine di un processo di convergenza – tra i fornitori di informazioni e spettacoli e i fornitori di tecnologie avanzate per poterne usufruire a casa propria – che può essere considerato come il «progetto industriale» della nuova economia¹⁵. Il mettere assieme «contenuto» e «contenitore» era un'idea sicuramente entusiasmante anche se suscitò qualche apprensione per le enormi dimensioni complessive delle due imprese (un valore di mercato di ben 280 miliardi di dollari) e per il pericolo che una simile concentrazione di «potere culturale» preludeva a una cultura massificata.

Al timone del nuovo gruppo, denominato Aol Time Warner, andò il quarantacinquenne Steve Case, Ceo di Aol, quasi il simbolo, accanto a Bill Gates, delle speranze e delle potenzialità dei nuovi mezzi di informazione. Venne in tal modo sancita, in una fusione formalmente tra eguali, la supremazia della nuova economia. In quell'occasione, Case dichiarò che l'obiettivo della nuova società consisteva nel fare di Internet il principale strumento di comunicazione, informazione e svago della vita quotidiana, assumendo i ruoli sin qui svolti separatamente da televisione e telefono.

Pochi mesi più tardi, nell'aprile 2000, sulle medesime linee si mosse Vivendi, un grande gruppo francese, approdato, dopo importanti trasformazioni, ai settori dei media, degli spettacoli e alla nuova economia. Il suo Ceo, Jean Marie Messier, annunciò la fusione con la canadese Seagram, proprietaria dei notissimi studi cinematografici Universal. Anche qui il «contenuto» si unisce al «contenitore». Oltre che su Internet, la strategia di Vivendi si basa sui telefoni cellu-

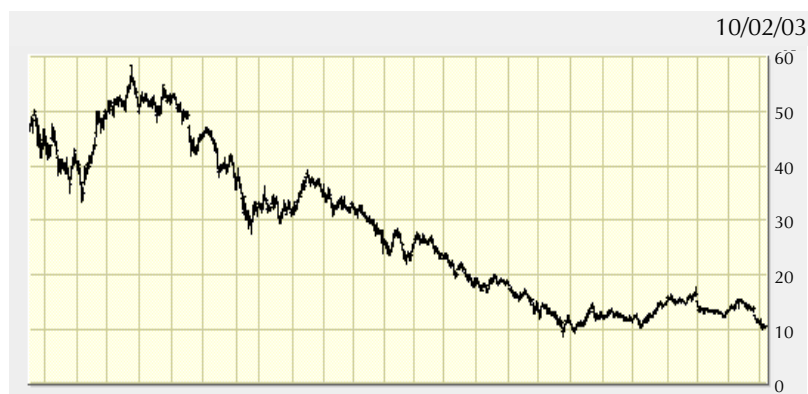
lari (in particolare la rete Cégétel, posseduta dalla società francese).

Sia Messier sia Case e Turner perdono la scommessa. I consumatori si rivelano pigri, cauti o poco interessati a una rapida e massiccia «migrazione» verso i nuovi collegamenti ad alta velocità: meno del 10 per cento degli americani e meno del 2 per cento degli europei dispone di un allacciamento veloce, indispensabile per le nuove applicazioni; e non molti sono disposti a pagare il prezzo richiesto per l'abbonamento (circa 50 dollari al mese).

Per conseguenza, il valore del titolo Aol Time Warner, che all'inizio dell'estate 2001 oscillava tra i 50 e i 60 dollari, già prima degli attentati dell'11 settembre era sceso a 40 dollari. Nel nuovo clima, il gruppo annunciò che non avrebbe realizzato gli utili previsti; il bilancio fu salvato dai trionfi mondiali di Harry Potter e del Signore degli anelli, due produzioni di Time Warner (ossia dagli incassi ottenuti dal lato «tradizionale» dell'azienda, da biglietti cinematografici, non da abbonamenti televisivi), mentre la congiuntura debole penalizzava gli introiti pubblicitari di Aol.

Nel dicembre 2001 ebbe inizio la lunga scivolata delle quotazioni (figura 1.4). Per il primo trimestre 2002, venne annunciata una perdita di 54,2 miliardi di dollari, poco invidiabile record storico per un'impresa americana, a seguito di minusvalenze successive alla fusione. Il valore di mercato del gruppo precipitò a 85 miliardi di dollari nel marzo 2002 e a circa 50 (con una distruzione quasi pari ai cinque sesti del valore iniziale) in luglio, quando la quotazione dell'azione Aol Time Warner sembrò stabilizzarsi a un prezzo oscillante tra i 10 e 20 dollari.

Figura 1.4. La lunga «scivolata» di Aol Time Warner



Scattò così la riorganizzazione in due divisioni, una per il contenitore e una per il contenuto, il che implicò la fine del sogno della convergenza. Le perdite, però, non erano finite e quelle del quarto trimestre 2002 ammontarono all'astronomica cifra di 98 miliardi di dollari, portando alle dimissioni di Case e, successivamente, di Turner. Simile è la parabola di Vivendi, dove il leader carismatico Messier si era già dimesso ai primi di luglio del 2002 ed era cominciata una politica di ristrutturazione e ridimensionamento.

Due storie di scommesse non andate a buon fine. Tristi, in fondo. Specie se si considera che, a inizio del 2003, invece che di spettacoli complessivamente pacifici, i programmi televisivi e i siti Internet si riempiono di argomenti militari e di corrispondenze dal fronte iracheno.

Si comprende così la rapida evoluzione in senso sfavorevole al management, al mercato, alle grandi imprese del clima culturale non solo americano ma globale. Nell'agosto 2002, durante il suo viaggio in Polonia, Giovanni Paolo II – il Papa della *Centesimus Annus* che aveva dichiarato la legittimità, dal punto di vista cattolico, del mercato anche se per i soli beni «acquistabili» – mise duramente sotto accusa molti aspetti del capitalismo occidentale, dall'«arroganza» del liberalismo economico, posto sullo stesso piano del materialismo

comunista, alla «rumorosa propaganda» dei media. E condannò l'anteposizione del profitto agli interessi collettivi e l'incancrenirsi delle diseguaglianze e delle emarginazioni.

Pochi giorni dopo i pronunciamenti papali, la Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, pur caratterizzata da molti contrasti e da notevole confusione, può essere considerata come il momento del superamento di fatto di una visione del mondo incentrata sull'Occidente e di una concezione dello sviluppo mondiale incentrata esclusivamente sul mercato. Non si trattò del ritorno a un dirigismo vecchio stile ma piuttosto dell'individuazione di bisogni collettivi e di «diritti» materiali, prima non sufficientemente esplicitati, come quello all'acqua potabile, e di una spinta alla sperimentazione di forme di collaborazione tra pubblico e privato, tra *profit* e *non profit* che sono ancora tutte da inventare. Su una linea complessivamente simile, pur con fortissime differenze, si mossero, nel gennaio 2003, il Forum economico mondiale tenutosi nella città svizzera di Davos (nel quale si prese atto di istanze e problemi sociali non necessariamente risolvibili attraverso il mercato) e il Forum sociale mondiale tenutosi contemporaneamente nella città brasiliana di Porto Alegre (nel quale si rinunciò a una pregiudiziale negativa nei confronti della globalizzazione in favore di un tentativo di «governare» la globalizzazione stessa).

Se la riprovazione morale non si è tradotta, a tutto il 2002, in un'ostilità più massiccia nei confronti delle imprese e del mercato, lo si deve all'azione dei governi e in particolare di quello degli Stati Uniti. Il 26 luglio 2002, il Congresso approva definitivamente la legge Sarbanes-Oxley, detta anche «legge contro le 'mele marce'». Questa stessa definizione lascia trasparire la convinzione dominante che il «corpo» economico sia complessivamente sano, la classe dirigenziale complessivamente onesta e competente, le frodi manageriali un fenomeno grave ma complessivamente secondario e controllabile.

Oltre al cattivo funzionamento del mercato, gli scandali finanziari, insomma, rappresenterebbero sicuramente un costo, fatalisticamente considerato come non eliminabile, forse riducibile con un'azione moraleggiante ma di certo sopportabile. Le parole del premio Nobel Vernon Smith, parte di un'intervista a *Il Sole 24 Ore*, sintetizzano così l'opinione «ortodossa» dominante: «I ciarlatani sono una costante di cui non potremo liberarci [...] il numero dei ciarlatani può essere più elevato in circostanze eccezionali e la rivoluzione tecnolo-

gica degli anni Novanta è stata una di quelle circostanze [...] purtroppo dobbiamo anche assorbire il costo di persone non interessate alla propria reputazione o al proprio prestigio di lungo periodo»¹⁶.

Una simile concezione di costo sopportabile e di azione moraleggiante è alla base della legge Sarbanes-Oxley, la quale non si limita a introdurre controlli tecnici, come il divieto per le società di certificazione di fornire ai propri clienti anche prestazioni professionali di altro tipo, all'origine di molte delle gravi irregolarità procedurali registrate nella crisi americana. Essa cerca di aumentare la moralità introducendo, per i dirigenti delle società maggiori, l'obbligo del giuramento sui dati di bilancio.

Questa moralità imposta per legge al mercato rappresenta una modalità di intervento dello Stato nell'economia in gran parte nuova, la cui efficacia potrà essere valutata solo nell'arco di alcuni anni. Una sua conseguenza immediata è, in ogni caso, di sostenere e rilegittimare il mondo della finanza e delle grandi imprese con l'istituzione di un controllo pubblico di ultima istanza, estraneo all'ottica dei fautori a oltranza del mercato. Si consideri poi che le crisi aziendali hanno anche l'effetto di trasformare l'obiettivo della «creazione di valore per gli azionisti» in quello della «conservazione di valore per i risparmiatori» con un sottile mutamento di enfasi che vede rispuntare l'utilità sociale del risparmio, specie quando questo è necessario a finanziare pensioni private, a rischio in seguito alle cadute di Borsa. A garantire una tale utilità sociale, una regolamentazione pubblica appare sicuramente appropriata.

L'intervento regolatorio pubblico si è inoltre esteso in due direzioni nuove. La prima è a livello internazionale, con controlli sui paradisi fiscali e misure antiterrorismo che hanno modificato in maniera non piccola la libertà di movimento dei capitali per cui, se si può ancora dire, come recita una vecchia canzone inglese, che il denaro fa girare il mondo, di certo questo succede con maggiore difficoltà che in un passato molto recente. La seconda direzione travalica invece i confini dell'economia: il 23 dicembre 2002 il presidente Bush firmò la legge istitutiva del Department of Homeland Security che, ancora neonata, rappresenta già la maggiore agenzia pubblica degli Stati Uniti e pare configurarsi come un Ministero degli Interni europeo e integrerà, sotto un'unica direzione, circa 170 mila persone con un budget di 36 miliardi di dollari.

Del resto, la legislazione introdotta dopo l'11 settembre rende

più facile per il governo americano l'ingerenza in vari aspetti della vita, privata e pubblica, dei cittadini e soprattutto dei visitatori di oltre Oceano; il controllo sulle notizie di carattere bellico o terroristico si è fatto più stretto. Siamo ancora ben lontani dallo stato di polizia, ma, in poco più di un anno, si sono fatti molti passi indietro rispetto alla precedente rivendicazione di una libertà personale con pochissimi limiti che tendeva alla cancellazione di fatto dello Stato e a un'autoregolazione in base ai meccanismi di mercato.

Le imprese in difficoltà, dal canto loro, si sono rapidamente adeguate al nuovo clima. «We are too big to fail», siamo troppo grandi per fallire, ha dichiarato nella sua prima conferenza stampa, John Sidgmore, il nuovo presidente-curatore della Worldcom. E ha spiegato che attraverso le linee della Worldcom passa tra l'altro il 70 per cento della posta elettronica degli Stati Uniti per cui la Worldcom è un *asset of the United States*, una parte del patrimonio dell'intero paese, una «componente chiave dell'economia nazionale». Per un'impresa che, prima di fallire, teneva orgogliosamente alla propria indipendenza e inneggiava all'iniziativa privata, tutto ciò rappresenta una netta inversione di rotta.

Le dichiarazioni di Sidgmore possono perciò essere considerate come un chiaro indizio di svolta del nuovo capitalismo, sorto con la globalizzazione, che fino a ieri sosteneva, in maniera spesso arrogante, la non necessità di una regolazione esterna dei mercati. Ecco invece, nel momento delle difficoltà, l'invocazione della dimensione pubblica, dell'«importanza nazionale» dell'attività economica. Il «pubblico» è chiamato a prendere l'iniziativa quando la creatività si esaurisce e gli eccessi si manifestano.

Parallelamente si intravede un nuovo atteggiamento pubblico, consistente in una forma di superiorità-protezione, neppure essa priva di arroganza, nei confronti delle grandi imprese private; ne sono un esempio eloquente le dichiarazioni del presidente del Consiglio italiano il quale, durante la crisi Fiat, si attardò a dare in pubblico «consigli» ai dirigenti dell'impresa automobilistica su come uscire dalla crisi utilizzando meglio, a fini pubblicitari, il marchio della Ferrari. Forse questo alternarsi dialettico, questo pendolo tra pubblico e privato deve considerarsi fisiologico nelle vicende del capitalismo.

Il nuovo intervento pubblico assume forme più concrete e più tradizionali in campo economico e industriale. In poco più di un anno, il presidente Bush, espressione di una cultura e di una mag-

gioranza politica in apparenza molto favorevoli al mercato, ha sussidiato pesantemente l'acciaio e l'agricoltura e ha mandato in rosso il bilancio federale anche prima della richiesta di stanziamenti eccezionali per la guerra irachena. Persino la Gran Bretagna, paese delle privatizzazioni, sembra avere invertito la marcia: il 27 giugno 2002, anche in conseguenza dell'ennesimo incidente ferroviario, il governo laburista riportò nel settore pubblico, dopo sei anni, la Railtrack, la società che gestisce le infrastrutture ferroviarie, da qualche tempo in amministrazione controllata¹⁷. Il 20 settembre 2002 stanziò 240 milioni di sterline per salvare dalla bancarotta British Energy, una società che gestisce 15 dei 33 reattori nucleari britannici e assicura il 20 per cento della produzione britannica di elettricità. Ha inoltre provveduto, con appositi stanziamenti, al rilancio della sanità pubblica.

In Francia e in Italia, la politica di due governi di centro-destra mostra i limiti della politica di privatizzazioni e liberalizzazioni. Il 4 luglio 2002, nel suo discorso programmatico all'Assemblea Nazionale, il primo ministro francese, Jean Pierre Raffarin, annunciò l'inizio della vendita di azioni di Gaz de France e di Edf, i due maggiori monopoli pubblici francesi, ma tenne subito a specificare che entrambe le società sarebbero rimaste nel settore pubblico e che ai loro dipendenti si sarebbe continuato ad applicare la normativa pubblica. E pochi giorni più tardi, il suo ministro della Sanità, Jean François Mattei, annunciò un piano di rilancio degli ospedali pubblici. Il 30 agosto 2002, il governo italiano, timoroso di un ritorno dell'inflazione, congelò per decreto, per quattro mesi, i rincari di energia elettrica, poste e ferrovie, intervenendo così, sia pure temporaneamente, su meccanismi «imparziali» di fissazione del prezzo dei servizi delle aziende pubbliche. E in novembre il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, dichiarò in un'intervista che le privatizzazioni erano «un'utopia» che andava superata¹⁸.

Naturalmente anche le politiche dei governi di sinistra andavano nella stessa direzione. Il 16 settembre 2002, il ministro tedesco dell'Economia, Werner Mueller, annunciò l'erogazione di un credito straordinario di 400 milioni di euro da parte di due banche pubbliche a Mobilcom, una società tedesca del settore delle telecomunicazioni che si trovava in difficoltà. In precedenza, il cancelliere Schröder era intervenuto direttamente per evitare il fallimento della Babcock, una grande impresa tedesca operante nel settore delle costru-

zioni. E per far fronte alle devastanti alluvioni dell'agosto, si era deciso di non ricorrere a un aumento del deficit pubblico (che pure sarebbe stato ammissibile in deroga al «patto di stabilità» per la natura eccezionale dell'evento) ma di rinviare una serie di sgravi fiscali già previsti.

Il (parziale) fallimento del mercato

Un motivo specifico del minor favore con cui, come si è visto sopra, nel 2002-2003 si guarda al mercato è l'estrema difficoltà a estendere in maniera concreta questo sistema di scambi ad alcuni settori importanti dell'economia e della vita di tutti i giorni. Il caso più importante, a livello mondiale, è quello dei farmaci, specie di quelli più costosi e di maggiore necessità, ed è rivelato, oltre che dalle notissime vicende dei contrasti tra grandi società farmaceutiche e governi di paesi emergenti circa il prezzo delle medicine contro l'Aids, dalla storia, poco nota, della ciproflaxina, l'unico farmaco veramente efficace nella lotta contro la micidiale malattia dell'antrace (si veda riquadro).

Se l'antrace batte la concorrenza

L'inadeguatezza della regolazione, americana e mondiale, delle norme sulla concorrenza è stata resa evidente dalla crisi americana dell'antrace, innescata dall'invio, poco dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, da parte di mittenti rimasti ignoti, di lettere contenenti una micidiale «polverina» bianca con le spore del bacillus anthracis.

Il primo decesso associato all'antrace si verificò il 5 ottobre 2001 e immediatamente s'impennò la domanda del Cipro, un antibiotico prodotto dalla società farmaceutica tedesca Bayer e considerato il miglior rimedio contro quella malattia; nel suo tentativo di acquistarne grandi quantità per i propri dipendenti, il governo americano dovette constatare che, al prezzo di 1,77 dollari la scatola, la spesa avrebbe richiesto nuovi stanziamenti sanitari.

Sorse allora al Congresso la richiesta di produrre negli Stati Uniti un farmaco generico contenente lo stesso principio attivo del Cipro, e cioè la ciproflaxina, infrangendo il brevetto di Bayer in scadenza nel 2003. Curiosamente, gli Stati Uniti si trovavano così nella stessa posizione di emergenza sanitaria dei paesi africani colpiti dall'Aids con analoghe conseguenze sui diritti di proprietà.

Nelle trattative internazionali, gli Stati Uniti si erano battuti per il rispetto di quegli stessi diritti di proprietà intellettuale che ora intendevano violare. Il caso si risolse il 24 ottobre 2001 con un accordo tra la Bayer e il governo americano per la fornitura di 100 milioni di scatole del farmaco al prezzo, nettamente scontato, di 85 centesimi alla scatola.

Il caso costituisce un importante precedente relativamente ai diritti di proprietà intellettuale in presenza di un'emergenza sanitaria. Immediatamente dopo, nella quarta conferenza ministeriale della Wto, tenutasi a Doha nel novembre, venne sancito il principio della maggiore importanza della sanità pubblica rispetto ai diritti di proprietà e quindi il diritto – specie per i paesi poveri – di produrre i farmaci necessari a far fronte a un'emergenza senza dover sottostare al pagamento di royalties alle case farmaceutiche.

Va osservato, peraltro, che non vi è ancora una perfetta definizione di che cosa costituisca un'emergenza sanitaria e che le case farmaceutiche, ovviamente, propendono per un'interpretazione molto restrittiva.

Le difficoltà di estensione del mercato si avvertirono inoltre fortemente nel settore dello sport, uno dei potenziali pilastri della globalizzazione per il carattere planetario di molti suoi «prodotti» di punta e per il suo avvicinamento al mercato nel corso degli anni Novanta. Dopo una lunga serie di casi di *doping* nel ciclismo e in altre attività agonistiche che fecero sorgere pesanti interrogativi sulla natura stessa dello sport, i campionati mondiali di calcio, svoltisi nel 2002 in Corea e in Giappone, si chiusero in un clima di delusione e di incertezza circa l'imparzialità degli arbitri e la neutralità di alcune

scelte (relative alle modalità di svolgimento dei tornei) che potevano favorire alcune squadre e danneggiarne altre. Questa delusione, del resto, si ripercosse sulla diminuzione dell'*audience* nei paesi avanzati dell'Occidente, costituì una delle cause prossime del calo degli introiti di molte imprese della nuova economia (cfr. *supra*), e aumentò le difficoltà di bilancio delle società calcistiche, soprattutto in Italia, uno dei paesi chiave di questo sport.

Nel febbraio 2003, con un'azione che può considerarsi parte del nuovo rapporto tra governi e imprese, il governo italiano intervenne con il cosiddetto «decreto salva-calcio» che autorizzava ammortamenti in tempi più lunghi con la conseguenza di una minore necessità per le società sportive, alcune delle quali ormai quotate in Borsa, di contabilizzare perdite. L'azione italiana provocò l'immediata apertura di un'inchiesta da parte dell'Antitrust dell'Unione Europea in quanto tali norme potevano configurarsi come aiuti di Stato, lesivi della concorrenza a livello europeo.

Se lo sport è messo in difficoltà dall'interno, a causa del *doping* e dei dubbi sull'imparzialità, il mercato della musica e degli spettacoli cinematografici si trova sottoposto a una pressione esterna derivante dalla relativa facilità tecnica di riproduzione, in violazione delle norme sui diritti d'autore. Questa violazione viene spesso giustificata in nome della libertà, anche in considerazione del formarsi di un oligopolio a livello mondiale con solo cinque grandi case di prodotti musicali, quattro delle quali fanno parte di più ampie aggregazioni dell'industria culturale¹⁹. Nonostante questa loro posizione forte e l'ampio consumo di prodotti musicali, tutti e cinque questi produttori mostrano segni, più o meno acuti, di sofferenza finanziaria che paiono mostrare se non l'impossibilità, per lo meno l'estrema difficoltà dei produttori a organizzare efficacemente il mercato.

Tutto ciò non sembra prefigurare un banale ritorno al passato, segnala invece l'esigenza di una ridefinizione, assai più sfaccettata, della presenza pubblica nell'economia e la necessità del riconoscimento della difficoltà di estensione del mercato ad alcuni settori non tradizionali nei quali molte imprese si erano avventurate con grande baldanza.

Decisioni importanti relative all'assetto di grandi settori produttivi vedranno – e già vedono – gli Stati nazionali sedersi nuovamente nella stanza dei bottoni, «correggere» il mercato per «proteggere» i cittadini, e in particolare i lavoratori, da dissesti di portata tale da

rendere possibili crisi generalizzate. È prevedibile che questa tendenza continui, anche in considerazione degli sviluppi della globalizzazione che, come si spiega qui sotto, sembra allontanarsi sempre di più dalle originarie caratteristiche di assoluta libertà di mercato.

1.3. L'organizzazione delle isole nella nuova globalizzazione-arcipelago

Lo sfilacciamento del modello della globalizzazione di mercato, già documentato sotto vari profili nel paragrafo precedente, trova conferma nella dimensione geopolitica e geoeconomica. Le forti differenze di opinione tra i paesi membri della Nato durante la crisi irachena si accompagnano, infatti, a un generale orientamento degli scambi internazionali in senso ben diverso da una maggiore integrazione globale.

Anche in conseguenza di simili andamenti, sembra delinearsi una nuova organizzazione dell'economia mondiale, in parziale sostituzione della globalizzazione degli ultimi dieci-quindici anni, fortemente incentrata sul primato degli Stati Uniti, sulla flessibilità produttiva e sulla ricerca di un'assoluta e generalizzata libertà in un mercato in crescente integrazione. Il primato degli Stati Uniti sembra ora trasformarsi in egemonia²⁰, nuove istanze sociali introducono elementi di parziale rigidità nei processi produttivi, rendendo più difficile il trasferimento, da un'area all'altra del mondo, di investimenti e produzioni in base al solo parametro del vantaggio per l'impresa investitrice; un crescente intervento pubblico, diretto e indiretto, limita e indirizza l'azione dei mercati non già verso l'integrazione in un'unica area commerciale, ma verso livelli di integrazione differenziati e aree di integrazione più limitate.

A questo nuovo assetto economico *in fieri* del pianeta, nel *Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia* si era dato il nome di *globalizzazione-arcipelago*. Il concetto di arcipelago esprime efficacemente i due livelli lungo i quali si muove la nuova economia mondiale. Il primo è rappresentato da una serie di aggregazioni regionali (ove per «regione» si intende un complesso di paesi limitrofi), organizzate, oltre che in base alla vicinanza geografica e alla complementarità economica, anche secondo le linee di una comu-

ne cultura; le «isole», appunto. Ciascuna di queste isole tende a sviluppare proprie istituzioni sovranazionali e proprie regole. A questo primo livello appartiene una vastissima gamma di beni e servizi i cui scambi internazionali si esauriscono nella prossimità geografica, ossia all'interno delle singole «isole».

Il secondo livello consiste invece di un insieme di istituzioni, di regole e flussi economici «globali» che conferiscono unitarietà all'economia di un pianeta composto di svariate «isole» economiche in collegamento tra loro. Vi appartengono settori e attività che mantengono, e forse accentuano, il proprio carattere globale quali il sistema finanziario, una serie di grandi reti di trasporti e comunicazioni, compresa Internet, che avvolgono il pianeta, nonché i tradizionali settori del commercio globale, a cominciare dall'industria petrolifera; al livello globale appartengono altresì attività solo in parte collegate con la produzione, come l'istruzione superiore e la ricerca scientifica²¹.

I due livelli, naturalmente, non sono nettamente separati e pertanto esiste una «zona grigia» di attribuzione incerta o variabile, influenzata, tra l'altro, dall'intervento dei governi. Esiste altresì, all'interno delle singole «isole», un numero crescente di sistemi produttivi locali, in via di organizzazione o riorganizzazione, in grado di interagire con i livelli precedenti e in particolare con il livello globale. Si ha così il cosiddetto «glocalismo». Tutto ciò contribuisce a erodere, anche se soltanto sul piano economico, la sovranità e persino l'identità degli Stati nazionali.

La tendenza alla formazione di questo arcipelago globale risulta sicuramente accentuata dopo la crisi asiatica del 1997-1998. Va inoltre rilevato che l'esame delle statistiche sugli scambi internazionali induce alla conclusione che, almeno per quanto riguarda le merci, la flessibilità assoluta della produzione e il mercato a dimensioni mondiali hanno avuto in passato – e di certo hanno tuttora – un'importanza più ridotta di quanto sia l'opinione pubblica sia molti esperti sono stati indotti ad attribuirle.

Per quanto i dati sugli scambi internazionali siano di analisi piuttosto complessa, attraverso le statistiche della Wto è possibile pervenire a una rappresentazione stilizzata e semplificata di questo arcipelago globale relativamente al commercio internazionale delle sole merci. Essa è illustrata nella figura 1.5 che tiene sommariamente conto dell'importanza dei singoli flussi e nella quale, per esigenze

cento all'Europa Occidentale e per il 30 per cento ai paesi baltici o all'Europa Centrale. Queste cifre hanno mostrato una crescita tendenziale nel corso degli anni Novanta.

Tabella 1.3. Esportazioni delle componenti dell'«isola europea»: valori percentuali

Aree di origine	Aree di destinazione			Totale (1) + (2) + (3) (%)	Resto del mondo (%)	Totale generale (%)
	(1) (%)	(2) (%)	(3) (%)			
(1) Europa Occidentale	67,5	1,1	4,1	72,6	27,4	100,0
(2) Federazione Russa	43,3	–	30,0	73,3	26,7	100,0
(3) Europa Centrale/ paesi baltici	73,9	1,8	12,0	87,7	12,3	100,0

Elaborazione su dati Wto, *Statistical Yearbook 2002*

L'isola «Asia» comprende, secondo le definizioni statistiche della Wto, Cina, India e Giappone, oltre ad Australia e Nuova Zelanda e ai dieci paesi dell'Asean (Association of South East Asian Nations) che raggruppa soprattutto le «tigri» emergenti del Sudest asiatico. Si tratta, in realtà, di un complesso di «isole» anziché di un'«isola» sola, qui trattate unitariamente per semplicità.

L'isola «America del Nord» comprende Stati Uniti, Canada e Messico, ossia i paesi aderenti al Nafta (North Atlantic Free Trade Association).

Non si è poi tenuto conto – per semplicità grafica e per il peso relativamente limitato sul totale del commercio mondiale – di altri raggruppamenti di paesi, tra i quali spiccano i sudamericani Mercosur e Patto Andino il cui interscambio è stato compreso nella voce «altri paesi» e che mostrano un'integrazione crescente, anche se ancora esigua. Dall'Annuario Statistico della Wto si ricava che il commercio intraregionale del Mercosur è passato dal 14,5 per cento del 1990 al 18,9 per cento del 2001; gli analoghi valori per il Patto Andino sono 7,7 e 13,3 per cento.

Dall'analisi della figura 1.5 è possibile ricavare che la quota delle esportazioni che rimane all'interno delle tre «isole» ivi individuate

rappresenta il 53 per cento del totale mondiale, il che riduce a un po' meno della metà il commercio internazionale avente un carattere veramente «globale». La figura 1.5 mostra inoltre come l'importanza dell'America del Nord nel commercio mondiale sia piccola relativamente alle dimensioni economiche di quel sistema produttivo: dall'America del Nord ha origine il 16,5 per cento delle esportazioni mondiali mentre il peso di questa regione sul prodotto lordo mondiale è all'incirca doppio. Dall'Europa, per contro, ha origine il 46 per cento delle esportazioni mondiali (anche se oltre la metà non varca i confini dell'«isola» europea) mentre il suo peso produttivo si aggira intorno alla metà di questa cifra. Dall'Asia ha origine il 24,8 per cento delle esportazioni mondiali e di esse circa la metà non varca il confine di questo raggruppamento, una quota che si può stimare all'incirca pari alla quota asiatica del commercio internazionale²². Tali quote sono determinate, tra le altre cose, dalla ricchezza o scarsità delle risorse naturali; è appena il caso di ricordare che, se dalle merci si passa ai flussi finanziari, il panorama cambia completamente. Si nota la preminenza degli Stati Uniti, una certa tenuta europea e la debolezza del Giappone; se si eccettuano Hong Kong e Singapore, le altre piazze mondiali hanno un'importanza complessivamente marginale.

L'isola nordamericana

È opportuno iniziare dal Nordamerica un'analisi, per quanto sommaria, delle componenti dell'arcipelago mondiale perché il processo di «insularizzazione» risulta assai evidente proprio per il Nordamerica e risale alle scelte degli Stati Uniti i quali, già nel corso degli anni Novanta, abbandonarono, dal punto di vista commerciale, un generico orizzonte globale in favore di visioni più limitate che potrebbero definirsi regionali o, per l'appunto, insulari. L'«isola» nordamericana già dispone dei propri strumenti istituzionali con il Nafta, l'accordo di libero scambio sottoscritto tra Stati Uniti, Messico e Canada ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994.

Esso prevede la graduale eliminazione dei dazi doganali sulle merci, un obiettivo già largamente realizzato per i prodotti industriali che ha portato alla dislocazione in territorio messicano di un gran numero di lavorazioni industriali relativamente semplici e a elevata intensità di manodopera, effettuate direttamente o per conto

di imprese statunitensi, in quanto proprio nel costo del lavoro risiede il maggior vantaggio competitivo messicano.

La liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli dovrebbe realizzarsi gradualmente nei prossimi anni e crea preoccupazioni per il possibile spiazzamento dell'agricoltura messicana, tradizionale e inefficiente – non sostenuta negli scorsi anni da adeguati investimenti infrastrutturali, ma pur sempre principale fonte di reddito per un'alta percentuale di messicani – da parte delle grandi organizzazioni agroindustriali degli Stati Uniti. Va inoltre osservato che l'accordo Nafta offre una parziale protezione all'industria petrolifera messicana, di proprietà statale; inoltre non prevede libertà di spostamento dei lavoratori, fatta eccezione per gli uomini d'affari.

La tabella 1.4 fornisce una documentazione, che per certi versi si può definire impressionante, della rapidità del processo di integrazione commerciale tra le economie dei tre paesi del Nord-america che compongono l'accordo. Nel 1990, entrava negli Stati Uniti dai due paesi confinanti il 28,3 per cento delle importazioni totali di merci; undici anni più tardi, la cifra era salita al 36,3 per cento, in buona parte per la già menzionata delocalizzazione ol-

Tabella 1.4. Esportazioni di merci tra i paesi aderenti al Nafta: valori percentuali del loro interscambio totale di merci

Paese di origine	Paese di destinazione				
	Stati Uniti	Canada	Messico	Totale Nafta	
Stati Uniti	1990	–	21,0	7,2	28,3
	1995	–	21,5	7,9	29,5
	2001	–	22,4	13,9	36,3
Canada	1990	74,6	–	0,4	75,0
	1995	79,5	–	0,4	79,9
	2001	87,2	–	0,7	87,9
Messico	1990	79,4	0,5	–	80,1
	1995	83,4	2,5	–	85,9
	2001	88,7	2,0	–	90,7
Totale Nafta	1990	39,6	25,8	9,0	42,6
	1995	25,8	14,9	5,5	46,0
	2001	42,9	19,5	12,1	55,1

Elaborazioni su dati Wto, *Statistical Yearbook 2002*

tre il confine meridionale di produzioni statunitensi. La quota degli Stati Uniti sulle importazioni messicane, che nel 1990 era già pari al 79,4 per cento, risultava nel 2001 pari all'88,7 per cento; analoga è la tendenza del Canada, i cui valori sono rispettivamente 74,6 e 87,2 per cento. Integrandosi sempre più fortemente con quella degli Stati Uniti, entrambe queste economie si chiudono, almeno in termini percentuali, al resto del mondo. L'isola nordamericana assume così un'organizzazione gerarchica attorno all'economia dominante.

I dati appaiono ancora più significativi se si esaminano le variazioni anziché i valori assoluti: tra il 1990 e il 2001, le esportazioni totali degli Stati Uniti quasi raddoppiarono, passando, in valori correnti, da 393,6 a 730,8 miliardi di dollari, un incremento di 337,2 miliardi di dollari. Quelle verso il Messico aumentarono di circa tre volte e mezzo, passando da 28,3 a 101,5 miliardi di dollari e quelle verso il Canada quasi raddoppiarono. Complessivamente il 45,6 per cento dell'aumento delle esportazioni degli Stati Uniti nel periodo 1990-2001 è stato rivolto non già al grande mercato concorrenziale mondiale ma ai due «vicini di casa». Se si divide questo lasso di tempo in due sottoperiodi, si ricava che la quota delle nuove esportazioni americane rivolta al Nafta cresce dal 31,9 per cento nel 1990-1995 al 65,7 per cento nel periodo 1995-2000.

La quota delle nuove esportazioni destinata all'interno del Nafta è ancora più alta per il Messico e per il Canada: nel caso messicano, il 92 per cento dell'incremento delle esportazioni tra il 1990 e il 2001 ha preso la via degli Stati Uniti. Per il Canada, si arriva in prossimità del 100 per cento: sui 132,3 miliardi di incremento delle esportazioni complessive, ben 131 sono stati rivolti agli Stati Uniti. Per il Messico e il Canada si può parlare di ridotta presenza sui mercati mondiali, di una «dis-integrazione» commerciale nei confronti dell'economia globale, parallela all'integrazione nell'economia degli Stati Uniti.

La conclusione di una crescente «insularità» dell'America del Nord trova conforto anche nella volontà degli Stati Uniti di concludere accordi bilaterali di libero commercio con molti paesi piccoli, specie dell'America Latina (un accordo, peraltro di portata limitata, fu concluso con il Cile a fine 2002); nell'apertura selettiva all'Africa mediante una riduzione doganale nei confronti di cinque paesi dell'area meridionale del continente; nella tendenza a imporre crescen-

ti tariffe doganali, riguardanti settori importanti come quello siderurgico e ad accordare sussidi alla produzione interna, nel caso del settore agricolo; nelle dure controversie commerciali con l'Europa sulla permissibilità delle vendite di cibi geneticamente modificati e di carne di bovini nutriti con ormoni.

Un altro segnale di «insularizzazione» degli Stati Uniti può essere rappresentato dall'abbandono della politica del dollaro forte, sostenuta dal ministro del Tesoro O'Neill e, secondo alcuni, causa prima della sua sostituzione il 6 dicembre 2002 (cfr. paragrafo 1.1 a p. 8). Gravati dal peso crescente del servizio del debito estero – derivante da capitali affluiti con entusiasmo in un decennio di eccezionale espansione economica – in presenza di una crescita fortemente ridotta, costretti, anche per l'aumento delle spese militari derivante dall'emergenza terroristica e dalla questione irachena, a perseguire una politica di bilancio in deficit, gli Stati Uniti vedono indebolirsi il cambio del dollaro. Tale indebolimento può condannare al deprezzamento i capitali esteri investiti nel paese e costituisce una sorta di abbandono, almeno parziale, da parte del dollaro della responsabilità di moneta dominante, nel momento in cui gli stessi Stati Uniti paiono affidare la loro supremazia a più diretti strumenti di forza militare e pressione politica.

Al di là dell'angolazione squisitamente economica, si avvertono poi crescenti differenze di valori tra gli Stati Uniti e i loro principali partner, l'Unione Europea e il Giappone, il che può prefigurare, da parte americana, una nuova forma di isolazionismo: i suoi aspetti più visibili sono l'avversione di Washington ad agire attraverso organismi internazionali, le sue posizioni in netto contrasto con quelle degli altri principali paesi sui problemi dell'ambiente, l'adozione di una dottrina militare che, teorizzando la guerra preventiva, tende a ridurre o addirittura a eliminare la necessità di una legittimazione da parte di organismi internazionali o di un consenso degli alleati per azioni belliche. Infine, come già si è rilevato sopra, gli attentati dell'11 settembre 2001 e la successiva «guerra al terrorismo» hanno portato a un inasprimento dei controlli sulle persone, il che crea una barriera non trascurabile alla libertà di movimento.

Ci sono però differenze più profonde, a livello della vita quotidiana, che stanno rendendo l'Atlantico più largo. La classe politica americana non ha più, come invece accadeva fino a pochi anni fa, completato i propri studi in Europa o, quanto meno, conosciuto

l'Europa di prima mano durante gli anni della guerra. Per la maggioranza dei parlamentari americani, che ha viaggiato pochissimo fuori dell'America del Nord, gli alleati europei, un tempo considerati vitali, sono poco più che una serie di nomi su una lontana carta geografica. Anche nella vita di tutti i giorni, del resto, si sviluppano comportamenti differenti. Gli europei, ha rilevato un quotidiano attento come l'*International Herald Tribune*, pongono più attenzione al gusto del cibo, gli americani alla sua scadenza²³ e, vien fatto di aggiungere, al suo costo. E non è il caso di scomodare Feuerbach per accorgersi che le differenze nelle abitudini alimentari vanno annoverate tra le diversità profonde tra i popoli.

L'isola europea

La crescente insularità americana è uno dei motivi che ha indotto l'Europa a proseguire in un'organizzazione economica autonoma, nell'ambito del più vasto e dichiarato obiettivo di un'unione politica di dimensioni continentali. Le esportazioni intraregionali dell'Unione Europea mostrano in anni recenti una tendenza sostanzialmente stabile su valori molto elevati: oltre il 60 per cento delle esportazioni dei paesi dell'Unione ha come punto d'arrivo un altro paese dell'Unione.

Negli ultimi anni, però, come si è già visto nella tabella 1.3, è proceduta molto vigorosamente l'integrazione commerciale tra l'Europa Occidentale e i paesi in transizione dal socialismo reale, un fenomeno che sta dando vita, con un apporto crescente della Russia, a una nuova grande area commerciale non particolarmente aperta al resto del mondo: l'area europea – intesa come complesso dell'Europa Occidentale, Centro-Orientale e della Russia – negli ultimi anni ha assorbito una quota tendenzialmente crescente delle esportazioni europee, variabile tra i tre quarti e i quattro quinti. La sua differenza principale rispetto all'area nordamericana consiste nell'assenza di un vero e proprio paese dominante e quindi di una gerarchizzazione spinta del territorio.

All'interno dell'Unione Europea, gli sviluppi del 2002 si sono concentrati in campo istituzionale. Il 2002 è stato percepito dagli europei, tipicamente pessimisti sulle proprie potenzialità e sul proprio futuro, come anno di confusione e di crisi, specie nella politica internazionale. Se però non si rimane alla superficie delle notizie, e

si adotta un campo di osservazione leggermente più lungo, quest'anno appare caratterizzato da notevole vitalità. Diversi sono i principali punti positivi che tendono a caratterizzare l'Unione Europea, e con essa tutta l'«isola» europea.

- Il successo dell'introduzione fisica dell'euro è stato, di per sé, un piccolo miracolo di civiltà e di organizzazione. Centinaia di milioni di persone hanno accettato di buon grado il nuovo mezzo di pagamento, che è risultato disponibile nelle giuste quantità al momento appropriato, nel gennaio-febbraio 2002, e hanno cominciato abbastanza rapidamente a «pensare in euro». Nonostante il successivo collegamento, effettuato da una parte dell'opinione pubblica, tra l'introduzione dell'euro e l'aumento dell'inflazione (cfr. paragrafo 1.1), l'uso dell'euro è cresciuto come strumento di riserva e anche come moneta per le transazioni quotidiane in paesi limitrofi a quelli dell'Accordo Monetario Europeo.
- L'insediamento, a fine febbraio 2002, della Convenzione Europea, incaricata della progettazione di una nuova costituzione, ha rappresentato la premessa per l'allargamento dell'Unione all'Europa Centrale e Orientale. Tale ampliamento costituisce una scelta strategica importante, in quanto contribuisce a definire non solo le dimensioni ma anche la natura dell'«isola Europa» nell'arcipelago mondiale. È sintomatico che al vertice di Siviglia, nel giugno 2002, poco prima della decisione formale di procedere all'allargamento, vennero anche stabiliti il principio di un controllo comune delle frontiere e una politica comune sull'immigrazione. L'allargamento fu reso definitivamente possibile dai risultati del referendum irlandese del 20 ottobre che, con una larga maggioranza (62 per cento), ribaltava un precedente giudizio negativo e dall'accordo del 25 ottobre sui contributi di bilancio per i fondi strutturali della futura Unione a 25 Stati. Il 13 dicembre, il vertice europeo di Copenaghen decideva, dopo un accordo con ciascuno dei futuri membri, l'ingresso nell'Unione, nel maggio 2004, di Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Lettonia, Estonia, Lituania, Cipro e Malta. Veniva inoltre decisa l'apertura, nel dicembre 2004, di negoziati con la Turchia in vista dell'adesione di quel paese, dopo che il parlamento di Ankara aveva deliberato l'abolizione della pena di morte e l'introduzione del principio della libertà di parola per tutti. Non va inoltre trascurata la

decisione dell'Unione Europea, nel maggio 2002, di riconoscere alla Federazione Russa lo *status* di «economia di mercato».

- A questi sviluppi esterni si accompagnano importanti sviluppi nel campo della politica industriale, pur dilazionati nel tempo e relativamente piccoli se presi singolarmente. Nel febbraio 2002, il parlamento europeo approvò la procedura accelerata per l'unificazione dei mercati finanziari; a luglio, la Commissione varò la liberalizzazione del mercato dell'auto, da realizzarsi a partire dal 2005; a novembre si raggiunse un faticoso accordo sulla liberalizzazione energetica, da avviare a partire dal 2007, e si approvò una riforma dell'Antitrust che conferisce maggiori poteri agli ispettori. Il 3 febbraio 2003, al termine di una contrastata e sofferta trattativa, venne varata la nuova politica europea per la pesca il cui accento è nettamente rivolto alla conservazione anziché all'espansione produttiva.
- Anche in presenza delle difficoltà congiunturali tedesche, l'esigenza di una nuova progettazione per l'Europa allargata è stata gradualmente avvertita e sta conducendo, sia pur lentamente, a una diversa dimensione della politica economica. Si diffonde la consapevolezza che il «patto di stabilità», con i suoi parametri assai rigidi, non può costituire un surrogato della politica economica; la sua insufficienza appare già nel vertice di Siviglia di giugno e a settembre viene deciso lo slittamento al 2006 della data del pareggio di bilancio degli Stati aderenti all'Unione Monetaria, una sorta di «misura tampone» in attesa di meccanismi finanziari più flessibili. La necessità di un «ministero europeo dell'economia», in grado di dialogare con la Banca Centrale Europea, comincia a delinearsi nel difficile autunno 2002 in cui la congiuntura rallenta fino al livello di una vera e propria crisi; ma appare ugualmente chiaro che l'allentamento del patto non si può realizzare in condizioni di debolezza. Per questo, l'Ecofin, il consiglio dei ministri dell'economia, opera con severità aprendo una procedura di infrazione contro Portogallo e Germania e lanciando un avvertimento alla Francia. In queste condizioni, la decisione della Banca Centrale Europea di abbassare il tasso di riferimento dell'euro da 3,25 per cento a 2,75 per cento, nel novembre 2002, ha rappresentato il difficile surrogato di una politica economica che, anche per la perdita di popolarità del governo tedesco e le divisioni in tema di politica estera, non ha ancora potuto realizzarsi.

Le prospettive europee sono sempre apparse nettamente differenti a uno sguardo ravvicinato, che ne mette in evidenza soprattutto i limiti, le esitazioni, le incertezze e i contrasti, e a uno sguardo in tempi lunghi, in cui emergono soprattutto i progressi compiuti. Il continente appare ora sull'orlo di una trasformazione strutturale in grado di dargli altre dimensioni, altre visioni e una logica differenti. È ragionevole prevedere che continuerà a muoversi in questa direzione in assenza di una nuova tendenza centripeta dell'economia mondiale.

Le isole asiatiche: Cina, India, Giappone e Asean

Nel nuovo quadro dell'economia mondiale, la Cina e l'India, due paesi che totalizzano congiuntamente più di un terzo della popolazione mondiale, costituiscono a pieno diritto due «isole» a sé e, prima ancora che ai loro commerci, occorre guardare alla loro evoluzione interna e all'apertura verso l'estero. Una terza aggregazione importante è rappresentata dall'Asean che persegue dichiaratamente l'integrazione economica, mentre il parziale riorientamento del commercio giapponese verso l'Asia costituisce uno degli elementi più chiari del passaggio da un'integrazione su scala planetaria a orizzonti di più breve portata.

Nel 2001 il 42,5 per cento delle esportazioni giapponesi risulta destinato ad altri paesi asiatici, contro il 39 per cento del 1999. Le ragioni di questa inversione sono da ricercarsi nel rallentamento americano e nella prosecuzione di un'espansione piuttosto dinamica in molti paesi asiatici, a cominciare dalla Cina, che arriva a superare la soglia del 10 per cento sulle esportazioni totali del Giappone. Il quadro giapponese è dominato dalla perdurante debolezza del settore finanziario, in particolare delle banche, oppresse da sofferenze di enormi dimensioni, e delle compagnie di assicurazioni, afflitte da polizze che le obbligano a corrispondere interessi divenuti anormalmente elevati di fronte al calo generale del rendimento del denaro.

Giunto al potere nell'aprile 2001 in un clima di grandi speranze, il governo Koizumi non è riuscito a ribaltare una situazione potenzialmente negativa e nel corso del 2002 si sono succeduti molti «declassamenti» del debito pubblico nipponico da parte delle agenzie internazionali di *rating*. In settembre, la Banca del Giap-

pone si è dichiarata pronta ad acquistare le azioni di società industriali detenute da imprese bancarie in difficoltà, una mossa che ricorda quella che, nel 1932-1933 portò, in Italia, alla nascita dell'Iri. L'aggancio asiatico, in questo contesto, appare come una garanzia non trascurabile.

Mentre si è ripercossa in maniera sensibile sul Giappone, la crisi asiatica del 1997-1998 non ha coinvolto direttamente la Cina, ma ha avuto un impatto indiretto sulla sua economia, sia per la contrazione degli investimenti esteri, sia per la minore competitività dei prodotti cinesi nei confronti di quelli delle «tigri asiatiche» le cui monete in quell'occasione si svalutarono fortemente²⁴. L'11 dicembre 2001, quando la Cina ha fatto il suo ingresso formale nella Wto, la sfida rappresentata da quella crisi e dai suoi postumi sembrava definitivamente vinta: la produzione industriale ha ripreso a salire a ritmi estremamente accelerati (al punto che l'imprevista maggior importazione cinese di petrolio costituisce uno degli elementi strutturali di tensione di quel mercato), l'inflazione appare ampiamente sotto controllo. I capitali esteri hanno ricominciato ad affluire, la bilancia dei pagamenti rimane positiva, le riserve estere, a fine 2002, sfiorano i 270 miliardi di dollari; i programmi infrastrutturali – tra i quali la costruzione della «diga delle tre gole», che creerà un autentico mare interno e appare come una soluzione credibile, anche se parziale, ai problemi energetici del paese – sono ben avviati.

Negli anni di «anticamera» prima dell'ingresso nella Wto, è apparso chiaro che, a un paese di queste dimensioni, non si possono semplicemente imporre istruzioni e procedure già scritte per nuovi membri della comunità commerciale mondiale, caratterizzati, nel migliore dei casi, da dimensioni economiche pari a un decimo o a un ventesimo di quelle cinesi. La «via cinese» alla liberalizzazione, sostanzialmente accettata dalla comunità internazionale, si configura come molto cinese e relativamente poco liberalizzante, caratterizzata da difficoltà specifiche e da caratteri di originalità in cui si intrecciano aperture e chiusure.

È emblematico, in questo contesto, il XVI Congresso del Partito Comunista Cinese, conclusosi il 15 novembre 2002 con le dimissioni del segretario generale Jiang Zemin e con l'elezione del nuovo segretario Hu Jintao, un avvicendamento all'insegna a un tempo della continuità e di un certo ricambio generazionale. In questo congresso, il Partito Comunista Cinese ha dichiarato di voler aprire i

suoi ranghi all'«avanguardia economico-tecnologico-culturale», un termine che comprende i nuovi imprenditori cinesi, e di non considerarsi più la «punta di diamante del proletariato». Questa legittimazione dei «capitalisti» li inserisce però all'interno del partito che ha ribadito di voler continuare a controllare fermamente il paese e di respingere qualsiasi pluralismo politico.

Questa presenza parallela di continuità e discontinuità è visibile anche in altri campi. La Cina diventa il primo mercato mondiale dei telefoni cellulari con oltre 185 milioni di utenti (quelli della telefonia fissa sfiorano i 200 milioni) mentre il tasso di crescita dei terminali Internet è il più alto al mondo, con oltre 45 milioni di nuovi collegamenti l'anno, ma le autorità riescono a creare un «muro elettronico» abbastanza efficace che limita i contatti con il resto del mondo. Poco prima, la maggiore compagnia cinese di telefonia fissa, China Telecom, aveva più che dimezzato la quota di azioni da immettere sul mercato nella sua prima offerta pubblica; il tutto è stato interpretato come conseguenza di un latente conflitto di interessi tra le prospettive del governo cinese e quelle degli investitori stranieri²⁵.

Analoghe contraddizioni si osservano negli scambi internazionali: all'apertura formale, determinata dall'ingresso nella Wto e all'ampio programma di liberalizzazioni relative soprattutto al commercio con l'estero, fa da contrappunto un certo irrigidimento di barriere ufficiali e non ufficiali. Gli sviluppi cinesi del 2002 sono pertanto un intreccio difficilmente decifrabile di riaffermazione del carattere essenziale del vecchio regime e di genuina riduzione dei vincoli all'attività economica.

Ancor meno decifrabile, ma sicuramente «insulare», appare l'India, con una popolazione ormai molto prossima al miliardo, scambi con l'estero limitati, un'economia in crescita più lenta di quella cinese ma pur sempre abbastanza elevata e uniforme. L'India procede lungo una strada di cautissima apertura, caratterizzata da diffidenza nei confronti del grande capitale straniero ma anche da una presenza crescente, a livello globale, in particolari rami dell'industria elettronica. Il cammino dell'economia è però sovrastato dall'ombra del conflitto con il Pakistan, dai possibili risvolti nucleari.

Per quanto riguarda l'Asean, associazione nata per ispirazione occidentale in funzione di contenimento dell'espansione comunista durante gli anni della guerra fredda, essa ha ricevuto nuova spinta dalla crisi asiatica che ha mostrato alle «tigri», come vengono chia-

mati i dinamici paesi dell'Asia Sudorientale, la pericolosità di una dipendenza eccessiva dal mercato dell'America del Nord e li ha indotti a ricercare una più stretta collaborazione finanziaria e forme di integrazione crescenti.

Nel vertice di Singapore nel 2000, l'Asean decise di accelerare la realizzazione di un sistema integrato di preferenze commerciali, inteso come riduzione unilaterale e volontaria dei dazi doganali applicata dai membri originari del gruppo ai nuovi arrivati. L'iniziativa ha preso il via nel gennaio 2002 e riguarda esportazioni pari a circa 400 milioni di dollari l'anno e pare destinata a espandersi nel 2003. Una serie di piccoli progetti per l'integrazione è stata decisa nella conferenza dei ministri economici tenutasi il 12 settembre 2002 nel sultanato del Brunei. E l'integrazione sta sicuramente crescendo: nel 1990 il 16,2 per cento di tutte le esportazioni di merci dell'Asean erano destinate a paesi dell'Asean stessa, undici anni più tardi la percentuale era salita al 22,8.

1.4. «1984» o «1948»? Una sommessa conclusione

Sulla base di tutto quanto precede, è ragionevole sostenere che, nel corso dei due tempestosi primi anni del XXI secolo, la globalizzazione abbia cambiato di natura; di tale cambiamento, in questo lavoro si è suggerita una chiave interpretativa. Molti interrogativi, però, restano aperti. In particolare, la globalizzazione-arcipelago costituisce una pausa nel processo di integrazione oppure una situazione duratura che potrà garantire una situazione di crescita relativamente stabile, più prossima alle diverse esigenze umane che si manifestano sul pianeta?

Naturalmente la risposta non può essere di tipo esclusivamente economico e variabili politiche saranno prese in considerazione nel quarto capitolo. Avendo fatto riferimento, in apertura, a *1984* di George Orwell, non si può far a meno di ricordare che, in quel romanzo, il mondo era diviso in tre gigantesche entità politico-economiche che, per puro caso, hanno qualche punto di contatto con le tre grandi organizzazioni insulari che sembra di vedere aggregarsi in questi anni. Si chiamavano Eurasia, Estasia e Oceania ed erano in perenne e distruttivo conflitto l'una con l'altra.

Per fortuna, questi paragoni, per quanto suggestivi, sono, di regola, sempre ingannatori. E ci sembra di poter come minimo invertire appropriatamente le cifre e far riferimento a un'altra data, il 1948. Allora il mondo si diede una serie di organizzazioni politiche ed economiche stabili che, per quanto contrapposte, con metodi diversi e con un diverso grado di successo, portarono l'umanità fuori dalle devastazioni causate dalla guerra, mantennero i conflitti entro limiti ragionevoli e permisero a miliardi di persone di vivere una vita decente e di sperare in una ancora più decente per i propri figli. Nel momento in cui economia e politica mondiali paiono in preda alla confusione, una speranza di questo genere sembra non solo lecita ma addirittura doverosa.

¹ Nell'analisi delle serie di dati sulla congiuntura, gli americani usano frequentemente non già la «variazione tendenziale» (variazione tra un dato e il medesimo dato dell'anno precedente) bensì la «variazione congiunturale annualizzata» (variazione che si otterrebbe in dodici mesi se l'aggregato in questione continuasse a variare alla stessa velocità dell'ultimo periodo). Questi dati, che vengono qui utilizzati, indicano la «velocità di crociera» dell'economia.

² Per un saggio tipico del clima culturale dell'epoca, cfr. Bryan, L., Farrel, D., *Market Unbound*, Wiley & Sons, New York 1996; tr. it. *Mercato senza confini*, Sperling & Kupfer, Milano 1997.

³ Cfr. Orwell, G., *1984*, Secker Warburg, London 1949; tr. it. *1984*, Mondadori, Milano 1950.

⁴ G8 Finance Ministers' Meetings, *Statement of Finance Ministers*, Halifax (Nova Scotia), 15 June 2002, G8 Information Centre.

⁵ Questa interpretazione comparve su numerosi quotidiani italiani il 13 agosto, quando venne resa nota una forte discrepanza negativa tra i dati contabili del Tesoro e le previsioni ufficiali.

⁶ Cfr. Molinari, M., «Se arriva un asteroide, non ditelo», *La Stampa*, 18 febbraio 2003.

⁷ Cfr. Deaglio, M., *Economia senza cittadini? Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2002, pp. 27-29.

⁸ Cfr. *New York Daily News*, 12 September 2002.

⁹ Cfr. Deaglio, M., *op. cit.*, pp. 128-133.

¹⁰ Si veda la banca dati costruita dal professor Lo Pucki dell'Università di California (Los Angeles) (*The Economist*, 7 September 2002).

¹¹ Si traduce così l'espressione inglese *lionized*.

¹² In collaborazione con Thomson Financial, cfr. *Fortune*, 12 August 2002. Cfr. Mario Platero su *Il Sole 24 Ore*, 13 agosto 2002.

¹³ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2002.

¹⁴ Questi paragoni, suggestivi e significativi, rendono bene il senso di uno squilibrio, ma sono solo parzialmente corretti in quanto mettono a confronto un flusso finanziario – riferito al valore aggiunto di un'impresa in vari anni – con un flusso produttivo (il prodotto lordo annuale di un paese).

¹⁵ Cfr. Deaglio, M., *op. cit.*, pp. 117-120.

¹⁶ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2002.

¹⁷ Per i 250 mila azionisti privati è stato previsto un rimborso pari a oltre 750 milioni di euro – con perdite medie sensibili ma non catastrofiche – da parte del Tesoro, che ha costituito un'apposita società senza scopo di lucro.

¹⁸ Cfr. *La Stampa*, 16 novembre 2002.

¹⁹ I cinque grandi della musica leggera sono la statunitense Universal, già Mca, passata dal controllo della giapponese Matsushita a quello della canadese Seagram, per finire poi nella grande fusione di questa con la francese Vivendi ed essere quindi coinvolta nella crisi di quest'ultima; la Bmg, controllata dal gruppo tedesco Bertelsmann; la Sony Music, più nota con il vecchio nome di Columbia, controllata dall'omonima società giapponese; la Warner Music, parte integrante del gruppo statunitense Aol Time Warner; e infine l'inglese Emi, unica società indipendente, che ha chiuso l'esercizio 2001 con una perdita di circa 300 milioni di euro.

²⁰ Per «primato» qui si intende una preminenza spontanea, determinata da un vantaggio tecnologico, da una maggiore efficacia delle istituzioni o da altri fattori; per «egemonia» si intende invece una preminenza che contiene un certo grado di imposizione.

²¹ Cfr. Deaglio, M., *op. cit.*, pp. 42-46, in particolare p. 45.

²² Si è preferito adottare queste notazioni vaghe perché le quote risultano abbastanza diverse se misurate ai tassi di cambio correnti o se corrette per la parità dei poteri d'acquisto.

²³ Alvarez, L., «As for modified foods, Europeans just say 'no'», *International Herald Tribune*, 11 February 2003, pp. 1 e 4.

²⁴ Cfr. Weber, M., Paladini, S., *China: old and new challenges*, Quaderno Ispi, n. 5, 2000.

²⁵ Cfr. Lu Yizhu, «La Cina fa i conti con i gatti, pensando alle nuove tecnologie», *Media Duemila*, a. XX, dicembre 2002-gennaio 2003, pp. 12-17.

2. La guerra, il Medio Oriente, il petrolio

Giorgio S. Frankel

2.1. La guerra, ma perché?

L'attesa

All'inizio del 2003, quasi un anno e mezzo dopo la storica catastrofe dell'11 settembre 2001, tutto indicava che l'attacco degli Usa all'Iraq, con o senza approvazione dell'Onu, era non solo inevitabile ma anche incombente. Il 17 marzo, a Washington, il presidente George W. Bush pronunciava l'ultimatum destinato a chiudere definitivamente la lunga partita con l'Iraq di Saddam Hussein.

Tuttavia, ancora alla vigilia della guerra, si poteva pensare alla possibilità o di un colpo di scena a Baghdad che risolvesse la questione senza bisogno di una guerra, o anche di un'improvvisa crisi in un'altra parte del mondo (ad esempio in Corea del Nord) abbastanza grave da obbligare gli Stati Uniti a differire a tempo indeterminato l'invasione dell'Iraq.

Inoltre, numerosi problemi politici internazionali potevano ostacolare o rallentare la strategia americana, come ad esempio la quasi defezione della Turchia (impossibilitata a concedere le basi per un attacco terrestre), i crescenti sintomi di esitazione della Gran Bretagna e l'inasprirsi dei rapporti con Francia, Germania e Russia. In effetti, all'inizio del 2003, l'unico paese al mondo, oltre alla Gran Bretagna, su cui gli Usa potevano contare anche sul piano militare era Israele.

Infine, questo accumularsi di difficoltà poteva essere interpretato come il sintomo di una sostanziale incapacità dell'amministrazione Bush di gestire un'operazione così complessa sul piano diplomatico e strategico globale. Tale possibile incapacità era stata in qualche modo occultata dall'efficienza e dalla spettacolare potenza della macchina militare schierata in vista della guerra e dai discorsi decisi e perentori dei principali esponenti dell'amministrazione.

A parte ciò, la campagna militare in Iraq si prospettava relativamente breve. Ma il dopoguerra poteva essere lungo e difficile, e l'amministrazione Bush non dava l'impressione di avere idee precise su come gestirlo. Quanto al possibile costo totale della guerra per gli Usa, le stime (per forza di cose aleatorie) indicavano ordini di grandezza assai elevati, da 100-120 miliardi di dollari, nel caso migliore, fino a 2000 miliardi e oltre, in quello peggiore, contando le spese militari dirette e i costi del dopoguerra, compresa la ricostruzione dell'Iraq, nell'arco di un decennio. In più, la guerra poneva il rischio concreto di un grave shock petrolifero e di una recessione globale¹.

Nulla poi garantiva che la guerra sarebbe rimasta limitata all'Iraq e non avrebbe invece coinvolto, in qualche modo, anche l'Arabia Saudita o altri paesi arabi, destabilizzando buona parte del Medio Oriente, soprattutto se Israele avesse approfittato della situazione per concludere definitivamente il conflitto con i palestinesi a Gaza e in Cisgiordania.

D'altra parte, era anche possibile che, in realtà, la guerra irachena fosse stata pensata proprio come episodio iniziale di un più vasto conflitto per il Medio Oriente, dall'Egitto all'Iran, finalizzato al controllo politico della regione e delle sue risorse petrolifere. Questo disegno può comportare la fine di alcuni regimi (non solo quello di Saddam Hussein), forse anche di alcuni Stati, e comunque un severo, e umiliante, ridimensionamento, se non proprio un'effettiva distruzione, della rilevanza geopolitica ed economica di gran parte dei paesi arabi oltre che dell'Iran. Le linee guida di questa strategia sono state concepite, elaborate e sviluppate negli anni Novanta, nell'ambito di celebri centri studi (o *think tank*, ovvero «pensatoi») da un gruppo relativamente ristretto di intellettuali, politologi e analisti neo-conservatori (alcuni dei quali avevano lavorato nelle amministrazioni repubblicane di Ronald Reagan e del suo successore George W. Bush sr.), molto tempo prima che George W. Bush jr. pensasse di diventare presidente².

L'escalation e la neolingua della guerra

Di un'azione militare contro l'Iraq si è cominciato a parlare, a Washington, subito dopo l'11 settembre. Già durante le operazioni in Afghanistan (per distruggere il regime dei Taleban e le basi di Al-Qaeda), alcuni esponenti della fazione dei «falchi» dell'amministrazione o del suo *entourage* politico, e anche eminenti personalità politiche non legate alla Casa Bianca, oltre a vari opinion makers, indicavano nell'Iraq il prossimo obiettivo della «guerra al terrorismo» decretata dal presidente George W. Bush³.

L'*escalation* vera e propria è iniziata nel gennaio 2002, dopo il discorso di Bush sullo stato dell'Unione. Dapprima propagandistica, poi politica e diplomatica, e quindi militare (con il continuo, ma discreto afflusso di forze nello scacchiere del Golfo Persico), ha acquisito una dinamica sempre più critica. A metà estate, l'emergenza irachena non era più un'ipotesi, ma aveva ormai una reale consistenza. Da allora, giorno dopo giorno, il tema della guerra all'Iraq è sempre stato in prima pagina. Tuttavia, con l'attenzione costantemente assorbita dai dettagli quotidiani della crisi (l'enigma delle armi di distruzione di massa, le alterne vicende dell'Onu, il quesito sul quando e il come dell'eventuale guerra), il pubblico rischiava di avere una visione del quadro di insieme sempre più sfocata.

Così, ad esempio, ci si è assuefatti ai progressivi cambiamenti nella definizione del *casus belli*. Prima era il terrorismo (e la presunta *connection* irachena negli attentati dell'11 settembre), poi le armi di Saddam. Ma un attacco all'Iraq con il pretesto dei suoi arsenali segreti è cosa ben diversa, sul piano politico, da un attacco in risposta all'attacco alle Torri Gemelle e nel quadro della «guerra globale al terrorismo», ammesso che esista una connessione tra Saddam e l'11 settembre, o che l'Iraq sia comunque coinvolto nel terrorismo. Tra le armi di distruzione di massa irachene e il terrorismo i «falchi» americani hanno stabilito solo un legame puramente retorico: «Con le sue armi, Saddam vuole terrorizzare i paesi vicini, quindi è un terrorista».

Il fenomeno speculare al graduale cambiamento della natura della guerra all'Iraq è il progressivo dilatarsi del concetto di terrorismo (e di guerra al terrorismo) sino a farla diventare una parola senza un significato preciso e che può essere usata a discrezione per un'ampia gamma di casi. Il premier israeliano Ariel Sharon ha

così avuto buon gioco, sul piano propagandistico, a definire il «terrorismo palestinese» come un anello del terrorismo globale, col che il leader Yasser Arafat poteva essere, prima, equiparato a Osama bin Laden e, poi, collegato in qualche modo a Saddam Hussein. La Russia, già da molti anni, giustifica le sue azioni militari in Cecenia come una guerra contro l'estremismo e il terrorismo islamico.

L'ambiguità del termine «terrorismo», e il suo uso arbitrario a fini politici, non è certo un fenomeno recente. Tuttavia, dopo l'11 settembre, e con la prospettiva di guerre multiple in nome della lotta al terrorismo, questa ambiguità non è più una licenza propagandistica ma un pericoloso fattore di intossicazione ideologica⁴. L'introduzione, nel discorso americano, del termine «asse del Male» (*Axis of Evil*), per indicare l'Iraq, l'Iran e la Corea del Nord, rende questo pericolo ancor più concreto.

Inventato da uno *speech writer* presidenziale alla ricerca di una formula a effetto, l'asse del Male è, sul piano retorico, un espediente che ricicla due celebri locuzioni del lessico politico americano: l'epiteto «impero del Male», a suo tempo coniato dal presidente Ronald Reagan per indicare l'Unione Sovietica, e la categoria dei *rogue states*, «Stati canaglia», ovvero i paesi accusati di essere terroristi, o «proliferatori» (cioè impegnati nella proliferazione di armi di distruzione di massa) o, comunque, di minacciare la pace mondiale⁵.

La parola «asse», evocando il famigerato asse nazifascista della seconda guerra mondiale, è un potente additivo di sicuro effetto sul pubblico. Tuttavia, la locuzione «asse del Male» non ha, in realtà, un significato preciso e, nella misura in cui vuole trasmettere un significato, questo è del tutto fuorviante⁶. Dicendo «asse» si suggerisce un'alleanza, ma i tre paesi dell'asse del Male (Corea del Nord, Iraq e Iran) non hanno tra loro alcun particolare legame politico. E nessuno dei tre ha, o ha avuto a che fare, con Al-Qaeda. I rapporti tra Iraq e Iran sono improntati da una storica ostilità. E non vi sono notizie di forniture militari nordcoreane all'Iraq. L'Iran, tuttavia, ha importato dalla Corea del Nord missili balistici derivati dagli *Scud* sovietici degli anni Cinquanta e la relativa tecnologia industriale, ma per forniture più importanti si rivolge alla Cina o alla Russia⁷.

La locuzione «asse del Male» ha avuto grande successo tra i media, e alcuni fantasiosi intellettuali del «partito della guerra» hanno a loro volta proposto nuove varianti che vale la pena citare perché

fissano alcuni punti chiave del dibattito politico negli Usa, e al tempo stesso danno un'idea del suo (mediocre) livello qualitativo: «asse del petrolio», cioè i paesi petroliferi «cattivi»⁸, «asse dell'*appeasement*» e «asse dei furbi» (per screditare chi è contrario, o anche solo riluttante alla guerra, soprattutto la Francia, ma anche, a volte, il Dipartimento di Stato)⁹, e infine «seme del Male», termine usato da un analista della Rand Corporation, in occasione di un seminario al Pentagono, per definire l'Arabia Saudita come il più pericoloso nemico degli Stati Uniti. Quando il segretario alla Difesa Donald Rumsfeld se l'è presa con la «vecchia Europa» (Francia e Germania) per le sue posizioni ostili alla guerra e, in particolare, ha detto che Germania, Cuba e Libia non faranno alcunché per aiutare gli Usa, un quotidiano londinese ha scherzosamente definito questi tre paesi l'asse dei cattivi ragazzi, o asse della non collaborazione, per ironizzare sulle affermazioni americane¹⁰.

Il fatto che il termine «asse del Male» sia privo di un significato preciso, non è un suo limite bensì il suo principale punto di forza. E i banali esempi sopra citati lo confermano. Esso non trasmette un concetto ma induce un'emozione. È uno slogan che tende a ridurre le possibilità di un dibattito politico articolato. In breve, sembra che stiamo assistendo alla nascita di un'ennesima «neolingua» politica nel senso orwelliano del termine.

Perché mai Bush si è preso così tanto disturbo?

La continua fissazione sul fattore Iraq porta a vedere la guerra come unicamente limitata all'Iraq e provocata dalla potenziale, o presunta, minaccia delle sue armi, pur ammettendo che essa possa comportare rischi collaterali: non solo un nuovo shock petrolifero, ma anche una serie di crisi destabilizzanti in altre parti del Medio Oriente, a cominciare da una violenta *escalation* israelo-palestinese. Tutto ciò suggerisce un quesito cruciale, anche se apparentemente ingenuo: perché mai George W. Bush si è preso così tanto disturbo per l'Iraq?

In linea di principio, quanto a buone giustificazioni all'ostilità verso Saddam c'è solo l'imbarazzo della scelta: punirlo per i suoi innumerevoli crimini, liberare gli iracheni da una dittatura corrotta e sanguinaria, eliminare le «armi di distruzione di massa» e il rischio di future minacce ai paesi della regione. Questi e altri problemi erano ben noti e presenti già prima dell'11 settembre 2001, ma per molti

anni gli Usa si erano limitati a «tenere Saddam ben chiuso nella sua gabbia», come usava dire la signora Madeleine Albright, segretario di Stato ai tempi del presidente Bill Clinton, salvo bombardarlo di tanto in tanto.

La guerra su vasta scala all'Iraq, come si è detto, è diventata impellente subito dopo l'11 settembre, quando alcuni «falchi» dell'amministrazione Bush affermarono che, senza dubbio, Saddam era parte in causa negli attentati, forse il vero mandante. Tuttavia, sin dall'inizio, la tesi di un legame tra Saddam Hussein e Osama bin Laden sembrava molto inverosimile sul piano politico, e i suoi sostenitori non ne hanno fornito alcuna plausibile prova. Solo in un secondo tempo, a *escalation* ormai lanciata, l'emergenza irachena è stata ridefinita in termini di armi proibite. E ci si è anche ricordati che Saddam opprime il suo popolo, e che gli iracheni meritano, finalmente, di essere «liberati». Infine, è stato anche osservato che l'esigenza di «farla finita con Saddam» era stata, per anni, insieme alla difesa spaziale, un articolo di fede del partito repubblicano, soprattutto della sua destra neoconservatrice, sino ad acquisire la forza di un dogma politico.

Tuttavia, nessuna di queste motivazioni sembra superare la soglia critica oltre la quale si pone l'opzione o la necessità di una guerra su vasta scala come quella che gli Usa sono andati preparando nel corso del 2002. E anche se le si mette tutte assieme, il risultato non cambia. Dunque, il quesito resta. Quale considerazione ha reso, agli occhi dell'amministrazione Bush, la guerra all'Iraq così prioritaria da accettare il rischio di sconvolgere tutto il Medio Oriente, e di mettersi in rotta di collisione con mezza Europa (quella «vecchia», naturalmente), con la Russia (che dopo la campagna d'Afghanistan era stata promossa al rango di «partner strategico» degli Usa), e con paesi arabi amici, come l'Arabia Saudita e l'Egitto?

Guerra all'Iraq o guerra per il Medio Oriente?

Il quesito può essere superato se si assume l'ipotesi che nella guerra all'Iraq è in gioco qualcosa di assai più importante delle armi segrete di Saddam e dell'esigenza (politica e umanitaria) di rovesciare il suo spregevole regime. Più importante, persino, dello stesso Iraq. L'attacco appare funzionale a un più vasto disegno, volto a «ristrutturare» il Medio Oriente e consolidare il controllo strategico della regione e delle sue risorse petrolifere, non solo quelle irachene.

«Quello che ha in mente [l'amministrazione Bush] è un'ampia visione [...] che davvero implica un cambiamento della natura del Medio Oriente», ha detto Meryav Wurmser, direttrice del Centro per la politica mediorientale all'Hudson Institute¹¹.

In questo scenario, Israele è un vitale partner strategico e militare degli Stati Uniti, per mantenere il controllo del «fronte del Mediterraneo»: bloccare la Siria e l'Egitto ed eventualmente distruggere il loro potenziale militare, assicurando un corridoio terrestre attraverso la Giordania fino all'Iraq occidentale. Il vantaggio strategico per Israele è dato dall'eventuale fine della potenza araba e dalla possibilità di rioccupare e anettere i territori palestinesi (Gaza e Cisgiordania).

Per più di un anno, a Washington, gli ideologi del «partito dei falchi», hanno condotto un'intensa *promotion* della guerra all'Iraq assicurando che sarà una cosa rapida, quasi indolore, di sicuro successo e foriera di grandi benefici per tutti. In breve, una sorta di «guerra delle meraviglie» che, tra le altre cose, eliminerà, o quasi, la minaccia del terrorismo globale e delle armi di distruzione di massa (o quanto meno di quelle irachene), metterà fine alla guerra tra Israele e i palestinesi nei «territori occupati», e quindi donerà la pace al Medio Oriente. La guerra si prospetta miracolosa anche perché, oltre alla pace, porterà nel Medio Oriente la democrazia occidentale e l'economia di mercato. In più, dopo la guerra, il petrolio iracheno scorrerà in tale abbondanza da far crollare i prezzi a 10 dollari al barile, a beneficio dell'economia mondiale. La caduta dei prezzi ridurrà in modo severo il peso dell'Arabia Saudita sul mercato del petrolio (e quindi anche la sua importanza politica e strategica) e determinerà la fine dell'Opec, il «cartello» dei paesi esportatori di greggio, che nella pubblicistica occidentale è sinonimo di «crisi petrolifera».

Tuttavia, questa pace promessa non sarà indolore. Nella visione dei «falchi» è chiaro che la guerra avrà effetti dirompenti per tutto il Medio Oriente. O così essi sperano. Si veda, ad esempio, quanto ha detto Tom Neumann, direttore del Jewish Institute for National Security Affairs di Washington:

La Giordania, probabilmente, riuscirà, con l'aiuto degli Usa, a sopravvivere alla guerra, e lo stesso vale per alcuni sceiccati [del Golfo]. L'attuale regime dell'Arabia Saudita probabilmente non sopravviverà. L'opposizione iraniana sarà enormemente aiutata dalla fine di Saddam, e i

palestinesi dovranno imparare che il futuro è con l'Occidente. Anche la dittatura baathista in Siria probabilmente cadrà, senza essere rimpianta, liberando così anche il Libano. Israele e la Turchia, oggi le uniche democrazie della regione, si troveranno in un contesto molto migliore di prima¹².

Norman Podhoretz, autorevole decano dei «falchi» americani e per molti anni direttore della celebre rivista culturale *Commentary*, è ancor più radicale:

I regimi che meritano abbondantemente di essere rovesciati e sostituiti non si limitano ai tre dell'asse del Male. Come minimo, l'asse dovrebbe comprendere anche la Siria, il Libano e la Libia, insieme con «amici» dell'America quali la famiglia reale saudita e il presidente egiziano Hosni Mubarak, oltre all'Autorità Palestinese, sia essa guidata da [Yasser] Arafat o da uno dei suoi accoliti¹³.

Nelle primissime fasi dell'*escalation* americana contro l'Iraq, Eliot A. Cohen, della Johns Hopkins University, definì la «guerra globale al terrorismo» come la «quarta guerra mondiale» (la terza essendo la guerra fredda), termine poi ripreso con entusiasmo da Norman Podhoretz¹⁴.

Dopo l'inizio della guerra vera e propria all'Iraq, James Woolsey disse trionfalmente: «La quarta guerra mondiale è iniziata». E aggiunse: «Credo che, per noi, questa guerra sarà molto più lunga delle prime due guerre mondiali. Si può però sperare che durerà meno dei quarant'anni e più della guerra fredda»¹⁵.

Dunque, si delinea l'ipotesi di un vasto disegno strategico che, se riesce, potrebbe cambiare la carta geografica del Medio Oriente, gli assetti globali e la geopolitica del petrolio.

L'accesso al petrolio

La componente petrolifera di questa strategia è notevole, forse determinante. Certamente, la guerra per il Medio Oriente ha molti altri fattori politici e strategici, e non si può certo dire che essa è solo una guerra per il petrolio. Ma neppure si può dire che nulla vi abbia a che fare. Del resto, la politica mediorientale degli Usa è sempre stata fundamentalmente condizionata, soprattutto negli ultimi trent'anni, dall'esigenza strategica dell'accesso al petrolio. E,

prima dell'11 settembre, le prospettive americane, per quanto riguarda il futuro accesso al petrolio del Golfo, potevano apparire problematiche.

L'Iraq, intorno al 2000, poteva realisticamente pensare che, essendo il suo export di greggio sempre più importante per la stabilità del mercato, prima o poi le sanzioni dell'Onu sarebbero state abrogate o disattese da molti paesi. Ciò avrebbe consentito un rapido sviluppo della sua capacità produttiva, grazie ad accordi già conclusi, o in fase di negoziato, con compagnie petrolifere straniere. Tuttavia, le compagnie americane rischiavano di essere escluse dalla nuova corsa all'oro nero iracheno. Allo stesso modo, gli Usa non avevano molte *chances* di partecipare al futuro sviluppo delle risorse petrolifere dell'Iran, vista l'incapacità dei due paesi a voltare pagina e avviare una politica di distensione, benché non fossero mancate le occasioni. Quanto all'Arabia Saudita, infine, si stavano accumulando molti problemi: da quello della futura (ma non troppo lontana) successione a re Fahd, con il rischio che il nuovo sovrano fosse meno accomodante con gli Usa, a quello della futura stabilità interna del paese, con il possibile rischio che la monarchia venisse infine rovesciata da forze estremiste. Inoltre, nel 1998, il principe ereditario Abdullah era parso incline ad aprire il petrolio saudita alla competizione internazionale, il che implicava il possibile ingresso di compagnie non americane.

A fronte di tutto ciò, le previsioni sul futuro del petrolio indicavano un'inevitabile crescita dell'importanza della produzione del Golfo per gli approvvigionamenti mondiali. La componente petrolifera del conflitto, però, non riguarda solo il problema nudo e crudo dell'accesso al petrolio. I discorsi dei «falchi» dell'amministrazione Bush in merito al petrolio iracheno del dopo Saddam, alla caduta dei prezzi e alla fine dell'Opec sono in gran parte propagandistici. Tuttavia, contengono qualcosa di vero. Se si ricompongono e si decodificano gli elementi principali di queste argomentazioni, è possibile che emerga l'obiettivo di fondo di stabilire quello che si potrebbe definire un «nuovo ordine mondiale del petrolio».

Il grande disegno strategico americano (o israelo-americano) per il controllo del Medio Oriente, non essendo mai stato esplicitamente dichiarato, resta un'ipotesi, peraltro sostenuta da molti, concreti indizi. Il fatto che si tratti di un «grande disegno» non comporta necessariamente che gli Usa possano conseguirlo con

successo. Se la guerra con l'Iraq può concludersi, sul piano strettamente militare, nel giro di poche settimane, il più esteso conflitto per il Medio Oriente potrebbe trascinarsi, tra una crisi e l'altra, per alcuni anni prima che la regione trovi un nuovo assetto. Quindi, molte cose possono andare per il verso «sbagliato» e questo sin dalle prime fasi.

Nel prossimo paragrafo saranno analizzate le possibili motivazioni strategiche della guerra (quelle, cioè, che hanno a che fare con gli equilibri mediorientali); nel paragrafo 2.3 le motivazioni strettamente legate al controllo del petrolio iracheno; nel paragrafo 2.4, infine, sarà delineato il «nuovo ordine del petrolio» che potrebbe rappresentare l'obiettivo reale della guerra.

2.2. La guerra per il Medio Oriente

Dieci regole dimenticate

Lo scorso autunno, in un discorso al Middle East Institute di Washington, il generale Anthony Zinni, che aveva da poco concluso la carriera militare dopo aver comandato per alcuni anni il dispositivo militare americano in Medio Oriente, elencò dieci condizioni principali per il successo di un'azione militare contro l'Iraq nel quadro della «guerra globale al terrorismo»¹⁶. Vediamole brevemente, in una traduzione molto libera:

1. è necessaria una coalizione internazionale;
2. la guerra deve essere breve;
3. la guerra deve essere poco distruttiva;
4. Israele deve rimanerne fuori;
5. le masse arabe devono restare tranquille;
6. bisogna assicurare l'ordine in Iraq, per evitare guerre interne tra gruppi rivali;
7. gli Usa non possono fare tutto da soli, occorre condividere l'onere;
8. il cambiamento di regime in Iraq dev'essere metodico e graduale, perché non si tratta certo di un paese con una tradizione di democrazia jeffersoniana;

9. le forze militari americane non devono restare bloccate in Iraq a lungo termine;
10. bisogna affrontare, a livello mondiale, le cause di fondo del terrorismo, con forme di cooperazione internazionale, operando sui fronti economico, sociale e politico; e trovare un modo di rispondere alla sfida minimizzando gli attriti, senza prendere ogni volta il fucile.

La competenza di Zinni è indubbia. Il «decalogo» da lui proposto nell'ottobre 2002 in una Washington ove risuonava la retorica di guerra è sobrio e ragionevole, anche se non necessariamente completo. Una cosa che può sorprendere dell'America post 11 settembre è che i militari o ex militari sembrano essere più numerosi nelle fila delle «colombe» anziché in quelle dei «falchi». Non ci vuole molto, peraltro, a vedere che, alla vigilia della guerra, delle dieci regole di Zinni, una sola, la seconda, poteva essere realizzata, mentre per la quinta e la sesta vi erano forti dubbi, e le altre sette erano state completamente disattese.

Rivedendole in breve nello stesso ordine: 1. Non c'era alcuna vera coalizione internazionale per la «guerra globale al terrorismo»; se n'è parlato per un breve periodo, subito dopo l'11 settembre, ma la cosa è finita nel nulla. Allo stesso modo non c'era alcuna vera coalizione internazionale contro l'Iraq. Solo un'alleanza tra Usa e Gran Bretagna e una partnership strategica Usa-Israele, oltre alla Turchia (che, però, verso metà marzo 2003 sembrava voler ridurre il proprio impegno) e alcuni paesi del Golfo che hanno fornito basi militari. 2. La guerra all'Iraq poteva, sì, essere breve, ma 3. con il rischio di massicce distruzioni. 4. Israele sembrava avere un ruolo cruciale nella strategia generale del conflitto. Inoltre, poteva cogliere l'occasione per chiudere la partita con l'Autonomia palestinese e riprendersi il pieno controllo dei territori palestinesi. 5. Non c'era modo di prevedere il comportamento delle masse arabe coinvolte o meno, ma esisteva il rischio di un dilagare. 6. Non si sapeva cosa gli Usa intendessero fare per mantenere l'ordine ed evitare guerre tra fazioni rivali. 7. Gli Usa, in realtà, hanno fatto tutto da soli, o quasi. 8. I «falchi» americani proponevano di cambiare rapidamente il regime di Baghdad, mettendo al potere i capi dell'Iraq National Congress (Inc), che riunisce alcuni gruppi d'opposizione in esilio e, probabilmente, è pri-

vo di reale influenza politica in Iraq. L'Inc è sostenuto dai dirigenti politici del Pentagono ma non ha credito presso la Cia e il Dipartimento di Stato. 9. Molti prevedevano che, finita la guerra, l'occupazione militare dell'Iraq sarebbe durata cinque anni, o anche più. 10. L'idea che, forse, si può arginare e ridurre il fenomeno del terrorismo con una pacifica cooperazione internazionale, e interventi economici, sociali e politici in aree critiche non sembra aver fatto molta strada. Comunque, ha avuto assai meno successo dell'idea della guerra all'asse del Male e, più in generale, delle «guerre di civiltà».

Una nuova pax nel Medio Oriente?

Vale la pena di ricordare anche un'altra regola, sul rapporto tra politica e guerra. Non quella, celeberrima, di Karl von Clausewitz («La guerra è la prosecuzione della politica con altri mezzi»), ma una definizione leggermente più complessa, proposta mezzo secolo fa da un grande studioso britannico di strategia, Basil H. Liddell Hart:

L'oggetto di una guerra è un miglior stato di pace – anche se solo dal tuo punto di vista. Quindi è essenziale condurre la guerra con una costante attenzione alla pace che desideri. Questo principio vale tanto per i paesi aggressori che cercano di espandersi, quanto per i paesi pacifici che combattono solo per la propria sopravvivenza – benché gli uni e gli altri abbiano opinioni molto differenti su cosa si intenda per «miglior stato di pace»¹⁷.

La storia insegna, dice ancora Liddell Hart, che conseguire una vittoria militare non equivale di per sé a conseguire lo scopo politico della guerra. Un modo molto semplice di perdere una guerra è lasciare che lo scopo militare determini la sua gestione politica: vedere, cioè, il piano di guerra come un fine in sé anziché come il mezzo per un fine politico.

Il quesito, a fronte dell'*escalation* americana contro l'Iraq iniziata quasi subito dopo l'11 settembre, è se gli Usa e i loro alleati abbiano un'idea abbastanza precisa del tipo di «pace» che vogliono realizzare in Medio Oriente, e se la visione politica dell'esito finale mantenga davvero il controllo sui requisiti militari. Difficile dirlo. Nei primi 18 mesi di *escalation* (fino al marzo 2003) è sembrato che le esigenze e i piani strategico-militari avessero il sopravvento. La

preparazione politica della guerra è stata inadeguata, a giudicare dalle reazioni negative di molti paesi anche amici. Altrettanto carente, forse, la preparazione del dopoguerra se, come sembra, dopo un anno e mezzo di corsa alla guerra, gli americani non davano segni di avere una chiara idea di cosa fare una volta arrivati a Baghdad.

Gli ideologi della guerra, quando si esprimono in pubblico, sembrano limitarsi a suggerire che, una volta eliminati militarmente Saddam Hussein e il suo regime, tutto andrà a posto per conto suo. Ma, stando a quello che essi dicono, sembra anche chiaro che, a quel punto, saranno probabilmente spariti, dopo quello di Saddam, altri regimi mediorientali, e forse anche qualche paese.

Nel luglio 2002, Laurent Murawiec, allora analista *senior* della Rand Corporation (uno dei più famosi *think tank* americani), tenne un seminario riservato sull'Arabia Saudita per i membri del Defense Policy Board, un organismo consultivo del Pentagono. Secondo alcune indiscrezioni, l'ultima *slide* della sua presentazione proponeva una «grande strategia per il Medio Oriente» con una formula molto sintetica: «L'Iraq è il perno tattico, l'Arabia Saudita il perno strategico, e l'Egitto il premio». Sull'Iraq era tutto chiaro, sull'Arabia Saudita anche: Murawiec l'aveva definita «il seme del Male» e il più pericoloso nemico degli Usa (in quanto «implicata in tutti i livelli del terrorismo») e quindi aveva proposto un'eventuale occupazione militare dei suoi pozzi di petrolio. Quanto all'Egitto, non si sa cosa egli volesse dire. Probabilmente, nulla di buono per il presidente egiziano Hosni Mubarak, visto che altri neoconservatori (di idee simili a quelle di Murawiec) hanno detto che anche lui dovrà andarsene.

Se la guerra all'Iraq si configura solo come fase «tattica» di una ben più vasta operazione strategica per cambiare e controllare il Medio Oriente, si pone allora il quesito: quale «pace» vogliono conseguire nel Medio Oriente gli Usa (e i loro alleati)? Molto brevemente, e con l'avvertimento che si tratta di ipotesi arbitrarie e molto forzate, questa *pax* può essere definita come una situazione in cui il «potere» e il peso dei paesi islamici del Medio Oriente, arabi e non arabi, viene ridimensionato severamente e in modo irreversibile.

Ad esempio, essi non hanno più alcuna significativa e credibile capacità militare, né possono sperare di tornare ad averla nel prevedibile futuro e quindi, di fatto, vi rinunciano. Inoltre, non hanno più una loro specifica ideologia politica capace di motivare le masse e legittimare le *leadership* politiche (nazionalismo, socialismo ara-

bo, panarabismo, islamismo politico, nasserismo, baathismo e via dicendo). Egualmente ridotti appaiono, a livello internazionale, il potere finanziario e la capacità di influenza e pressione politica, derivanti dal controllo statale delle risorse petrolifere.

Un vasto conflitto in Medio Oriente può concludersi con un profondo shock da sconfitta storica che demotiva i paesi ed emargina le classi politiche, sia in seguito all'annientamento fisico e definitivo di dispositivi e ambizioni militari sia con l'esemplificativa distruzione del regime iracheno. In una fase successiva, la «ristrutturazione» del Medio Oriente passa anche attraverso le radicali trasformazioni della cultura e delle istituzioni economiche, politiche, amministrative e giuridiche, le privatizzazioni (a cominciare dal settore chiave degli idrocarburi) e una maggior apertura all'economia internazionale. Questi cambiamenti possono essere realizzati anche mobilitando cittadini di quei paesi che attualmente svolgono attività professionali di rilievo in paesi occidentali e in istituzioni internazionali, e con il contributo di «consulenti» occidentali.

Non è affatto detto che tutto ciò possa funzionare, ma è uno scenario meno fantasioso di quanto possa sembrare a prima vista. E ha un significativo precedente: quello che è successo, in bene o in male e con modalità spesso drammatiche, nell'ex Unione Sovietica e nei paesi estereuropei dopo la caduta del comunismo. Il «dopo Saddam» in Iraq, se gestito dagli americani, potrebbe essere il banco di prova di tecniche di trasformazione culturale da applicare in altri paesi, in una politica di occidentalizzazione forzata.

I «falchi» americani dicono spesso: «Porteremo la democrazia in Iraq come abbiamo fatto, dopo la seconda guerra mondiale, in Germania e in Giappone». Questa formulazione denota certamente arroganza, provincialismo e scarsa cultura storica. Il Giappone era una civiltà millenaria, assai evoluta. La Germania, anche, e prima del nazismo era un centro mondiale della cultura, della scienza e della tecnologia anche più avanzato degli Stati Uniti. Il paragone con l'Iraq non regge. Tuttavia, vi è del vero in quello che dicono i «falchi», perché le politiche dell'immediato dopoguerra hanno profondamente trasformato, e in modo irreversibile, tanto la Germania quanto il Giappone. È però il caso di osservare che gli occupanti di allora avevano una cultura assai più benevola di quelli di oggi.

Infine, per quanto riguarda in particolare il petrolio, la futura *pax* potrebbe implicare questi elementi cruciali: sicurezza di acces-

so; controllo diretto o indiretto; privatizzazione delle compagnie statali e loro integrazione, tramite partecipazioni azionarie e *management*, nel sistema delle multinazionali.

Gli Stati Uniti e la difesa militare del petrolio del Golfo

A prescindere da altre motivazioni strategiche, il fattore petrolio basterebbe da solo a spiegare un'eventuale guerra americana in Medio Oriente. Da più di mezzo secolo, infatti, il petrolio e il suo accesso sono l'elemento fondamentale della definizione degli interessi vitali di Washington nella regione. Negli ultimi trent'anni, a partire dagli shock petroliferi dell'inizio degli anni Settanta, la strategia americana nel Golfo ha sempre avuto un risvolto militare, diretto o indiretto. All'inizio del 1975, nel pieno della prima «crisi petrolifera», Henry A. Kissinger (allora consigliere del presidente Richard Nixon per la Sicurezza nazionale), in un'intervista a *Business Week*, non esclude un eventuale ricorso alla forza militare nel caso di «un effettivo strangolamento [energetico] del mondo industriale». Non era in realtà una vera minaccia di guerra ai produttori di petrolio, ma comunque un avvertimento a quei paesi esportatori che volevano utilizzare il petrolio come «arma» politica contro i paesi occidentali¹⁸.

Pochi mesi dopo, la rivista *Harper's* pubblicò un più bellicoso articolo, firmato con lo pseudonimo *Miles Ignotus*, che teorizzava un'eventuale intervento armato per conquistare il petrolio arabo. All'epoca, si disse che l'articolo era stato scritto, o ispirato, dallo stesso Kissinger¹⁹.

Nello stesso anno, un politologo americano, Robert W. Tucker, propose l'occupazione militare dei pozzi sauditi²⁰.

Dall'inizio della crisi petrolifera fino ai nostri giorni l'incubo ricorrente degli Stati Uniti è stato quello di una caduta della monarchia saudita con la presa del potere da parte di forze estremiste, prima di sinistra, poi islamiche. Così, gli Usa hanno cominciato ad armare in modo massiccio sia l'Arabia Saudita (la cui credibilità militare è però sempre rimasta modesta) sia l'Iran, che ai tempi dello scia aveva il ruolo di guardiano strategico del Golfo, contro possibili minacce sovversive che, a quell'epoca, venivano dall'Iraq e dallo Yemen del Sud.

Alla fine degli anni Settanta, la rivoluzione islamica in Iran com-

promise il dispositivo di sicurezza americano nel Golfo, ponendo anche una seria minaccia all'Arabia Saudita. Si tornò a parlare di un eventuale intervento militare per «proteggere» gli impianti petroliferi. Uno studio condotto dal Servizio ricerche del Congresso concluse che l'operazione non sarebbe stata facile²¹. Nel 1980, il presidente Jimmy Carter decise la creazione di una Forza di Intervento Rapido, l'attuale Centcom (US Central Command) per la difesa militare del Golfo Persico. A quell'epoca, al problema dell'Iran si era aggiunto anche quello dell'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Urss, che faceva temere una possibile futura minaccia sovietica agli interessi americani nel Golfo.

Durante la guerra Iraq-Iran (1980-1988), il presidente Ronald Reagan decise di aiutare in tutti i modi l'Iraq e mandò a Baghdad un proprio emissario speciale, Donald Rumsfeld (l'attuale capo del Pentagono), allora presidente della Rand Corporation. Nel 1987, Reagan trasferì nel Golfo una squadra navale (cui si unirono numerose unità europee, alcune delle quali italiane) allo scopo ufficiale di garantire la sicurezza del traffico mercantile ma, di fatto, per sostenere l'Iraq. Nel 1990-1991 gli Usa intervennero contro l'Iraq in seguito all'invasione del Kuwait. Dopo la guerra, le forze americane non lasciarono mai completamente la regione. Gli Usa fornirono grandi quantità di armi moderne all'Arabia Saudita e ad altri paesi alleati del Golfo, e stabilirono nella regione vasti depositi di materiale militare in vista di un eventuale intervento diretto. Lo scopo era il «contenimento» tanto dell'Iraq quanto dell'Iran.

Verso la fine degli anni Novanta, la strategia del «doppio contenimento» (*dual containment*) dava segni di essere troppo costosa e politicamente paralizzante. Alcuni esperti e strateghi di rilievo proposero una profonda revisione della politica americana nel Golfo che incentivasse la distensione²². Nello stesso periodo, tuttavia, i neoconservatori si muovevano in una direzione completamente opposta e ponevano le basi concettuali di una strategia più assertiva e intransigente, i cui elementi chiave erano: rovesciare il regime di Saddam, assicurare agli Usa l'accesso al petrolio del Golfo, sostenere Israele nei confronti dei paesi arabi. Gran parte degli autori di quelle strategie hanno ora incarichi di rilievo nell'amministrazione Bush – alla Casa Bianca, al Consiglio per la sicurezza nazionale e, soprattutto, al Pentagono – o in importanti *think tank* neoconservatori²³.

Situazioni critiche tra loro connesse

Le analisi e i commenti relativi alla prospettiva di una guerra all'Iraq non sempre hanno dato speciale rilievo al rischio concreto di un allargamento delle tensioni e del conflitto ad altre zone del Medio Oriente. Per lo più, ci si aspettava un'ondata di violente manifestazioni antiamericane in molte città arabe e islamiche, le cui riprese televisive avrebbero poi avuto un sicuro effetto negativo sul pubblico occidentale. C'era anche un generico timore che la guerra potesse provocare un'ondata di terrorismo islamico in Europa. L'idea che l'attacco all'Iraq potesse comunque destabilizzare, per forza di cose, buona parte del Medio Oriente, veniva spesso accolta come una manifestazione di eccessivo pessimismo. E l'idea che l'Iraq fosse funzionale a una strategia più vasta per il controllo del Medio Oriente poteva sembrare, a molti, una fantasia «dietrologica».

In ogni caso, nel valutare le implicazioni di una guerra all'Iraq, bisogna tenere presente che vi sono, nel Medio Oriente, almeno altre due preoccupanti situazioni critiche. Una è in atto, l'altra è ancora potenziale. Ciascuna delle due, qualora superasse una determinata soglia di gravità, basterebbe, da sola, a provocare gravi ripercussioni in tutta la regione. Si tratta della guerra israelo-palestinese e della possibilità di gravi crisi interne in Arabia Saudita.

Nel caso israelo-palestinese, la soglia critica potrebbe essere un'*escalation* di violenza talmente grave da provocare, a sua volta, un conflitto «locale», e dapprima limitato, tra Israele e la Siria, o la Giordania, o entrambe. Nel caso dell'Arabia Saudita, la soglia critica potrebbe essere un'insurrezione islamica antimonarchica, o una guerra (vera e propria e non solo politica) tra diverse fazioni della famiglia reale per la successione a re Fahd, oppure, ancora, un colpo di Stato, riuscito o non, dei militari.

Dunque, in tutto, tre situazioni critiche, tutte e tre con elevato potenziale di destabilizzazione e in grado ciascuna di rappresentare il *casus belli* di cui l'amministrazione Bush è persa, per certi aspetti, essere alla ricerca. Ma con quali connessioni fra loro?

Secondo i «falchi» americani e gli israeliani vi era una connessione tra l'Iraq di Saddam e il conflitto israelo-palestinese in quanto l'Iraq avrebbe sostenuto e finanziato il terrorismo palestinese. Israele affermava anche che Yasser Arafat era un alleato di Saddam, e in effetti lo è stato, ma più di dieci anni fa. Dunque, una volta sconfit-

to l'Iraq, la pace tra Israele e i palestinesi sarà una cosa rapida. Tutto ciò suona come pura propaganda di guerra. In realtà, Saddam «finanziava il terrorismo» solo perché aveva promesso l'equivalente di circa 20-25 mila euro alle famiglie dei terroristi kamikaze palestinesi. Queste, però, vengono punite dagli israeliani con la distruzione della propria casa, col che l'assegno di Saddam, se arrivava, neppure copriva le spese.

Riguardo a questa *connection* tra guerra all'Iraq e guerra israelo-palestinese, molti israeliani temono invece un altro scenario, per loro meno favorevole. E cioè che, finita la guerra all'Iraq, il presidente George W. Bush, in segno distensivo verso i paesi arabi, costringa Israele a un accordo di pace che comporti la creazione di uno Stato palestinese a Gaza e in Cisgiordania e l'evacuazione degli insediamenti ebraici nei territori palestinesi. In breve: «Bush ci farà pagare il conto della guerra, come già fece suo padre nel 1991, dopo il Golfo». In effetti, nel 1991, nel contesto della vittoria sull'Iraq e della liberazione del Kuwait, e in un clima di possibile riconciliazione, gli Usa avviarono, con una conferenza internazionale a Madrid, uno storico processo di pace arabo-israeliano che giovò moltissimo a Israele (assai più che agli arabi) anche sul piano internazionale, ma poi si arenò. Oggi, molti israeliani vedono quel processo solo come una «punizione» inflitta loro da Bush padre.

La prospettiva di una pace con i palestinesi imposta dagli Usa a Israele dopo la guerra all'Iraq è realistica in almeno tre ipotesi. Nella prima gli Usa sono, in realtà, interessati solo alla guerra all'Iraq e a sistemare in qualche modo i problemi con l'Arabia Saudita, senza alcuna vera «grande strategia» per la conquista del Medio Oriente. Dopo la vittoria, devono in qualche modo conquistare la simpatia degli arabi. Ed è la conclusione della questione palestinese. Un'altra ipotesi è che, pur essendoci effettivamente una «grande strategia» mediorientale, le cose si mostrano più difficili del previsto. Bush opta per un piano meno ambizioso con una svolta distensiva verso gli arabi a spese di Israele. La terza ipotesi è che, per un motivo o per l'altro, le cose vadano in modo disastroso per Bush, sia in Medio Oriente sia sul fronte interno. E che questo disastro sia in buona parte aggravato da eventuali iniziative militari israeliane. In tutti questi casi si potrebbe avere un difficile strascico di tensioni e recriminazioni tra Israele e Stati Uniti.

L'alleanza strategica Stati Uniti-Israele

I miniscenari appena visti brevemente vanno tuttavia valutati tenendo conto della nuova rilevanza che la partnership Usa-Israele ha acquisito nel 2001, dopo due eventi quasi simultanei: l'insediamento dell'amministrazione Bush, a Washington, e del primo governo guidato dal leader della destra Ariel Sharon, a Gerusalemme.

Tra i due paesi vi è sempre stata una sostanziale alleanza strategica, certamente a partire dalla fine degli anni Sessanta, dopo la guerra arabo-israeliana del giugno 1967 (la guerra dei sei giorni) clamorosamente vinta da Israele. Quella breve guerra cambiò molti dati politici della regione e qualificò Israele come una grande potenza militare nel Medio Oriente. Tuttavia, gli Usa sono sempre stati attenti a coltivare buoni rapporti con i paesi arabi, soprattutto l'Arabia Saudita, e a porsi, per quanto riguarda il conflitto arabo-israeliano, come un *honest broker*, equidistante tra le parti, amico di entrambe, disponibile a sostenere iniziative di pace, pur mantenendo, con Israele, rapporti speciali, in particolare per quanto riguarda la sua sicurezza.

Una vecchia regola molto empirica, ma per decenni condivisa dai commentatori, affermava che per vari motivi, interni e internazionali, le nuove amministrazioni repubblicane erano, almeno all'inizio, relativamente tiepide nei confronti di Israele, pur nel contesto di solidi legami. George W. Bush jr. ha subito rotto con questa tradizione. Così, per la prima volta, una nuova amministrazione repubblicana, di destra e apparentemente sensibile alle istanze dell'industria petrolifera (che in passato ha sempre spinto per una linea filoaraba), si è subito mostrata palesemente fredda con i paesi arabi e perfettamente in sintonia con Israele. E il primo uomo di Stato mediorientale invitato alla Casa Bianca, dopo l'insediamento di Bush, è stato il neoeletto premier israeliano Ariel Sharon. Nell'arco di due anni, Bush e Sharon si sono incontrati sette volte. Nessun leader arabo ha ricevuto tanto onore. Il principe Abdullah, che dal 1996 governa l'Arabia Saudita (re Fahd è gravemente malato) rifiutò, invece, due inviti, il che già indicava una situazione molto difficile tra Usa e Arabia Saudita, poi emersa chiaramente dopo l'11 settembre.

Le dichiarazioni di Bush al suo primo incontro con Sharon furono interpretate, dai media, come il segnale di un relativo disimpe-

gno americano dalla questione israelo-palestinese, dopo che Bill Clinton, nel suo ultimo anno alla Casa Bianca, vi si era dedicato quasi a tempo pieno. Sharon, rientrato in Israele, intensificò la repressione militare dell'intifada nei territori palestinesi, facendo come se, in realtà, egli avesse ricevuto un «via libera» dalla Casa Bianca. A posteriori si può dire che probabilmente andò più o meno così, e che comunque l'aspettativa di un disimpegno americano dal Medio Oriente era del tutto infondata. Semmai, emergeva quella che molti commentatori hanno chiamato una strategia «Bush-Sharon»²⁴.

Da allora, l'allineamento israelo-americano è stato quasi perfetto su tutti i temi: dalla questione del «terrorismo» palestinese, alla guerra all'Iraq, alle polemiche ostili nei confronti dell'Europa, soprattutto della Francia. Se in passato Israele aveva motivo di lamentarsi per l'influenza dei «filoarabi» al Dipartimento di Stato, oggi, nell'amministrazione (soprattutto in seno al Consiglio per la sicurezza nazionale e al Pentagono) e nel suo *entourage* politico-culturale esterno sono influenti i cosiddetti *likudnik*, cioè i funzionari, gli analisti, i politologi americani che simpatizzano attivamente per il partito Likud di Ariel Sharon²⁵.

Israele e l'intifada: verso una guerra totale?

Il salto qualitativo nei legami politici (e ideologici) con Washington e la guerra americana all'Iraq potrebbero convincere Israele di trovarsi in una congiuntura politica e strategica favorevole a uno *show down* definitivo con l'Autorità palestinese di Yasser Arafat.

In due anni di intifada, che hanno fatto più di duemila morti (in gran parte palestinesi), è andata completamente distrutta, almeno per il prossimo futuro, ogni possibilità di reale pace e di creazione di uno Stato palestinese sovrano, a Gaza e in Cisgiordania. I palestinesi sono rimasti senza una vera leadership politica. Dalla fine del 2001, Arafat è quasi completamente isolato, e sempre più dimenticato, nella sua sede di Ramallah, circondata dai carri armati israeliani. Prima delle elezioni del 28 gennaio 2003, Sharon ha promesso ai suoi elettori di mandarlo in esilio fuori dal Medio Oriente. L'estrema destra, invece, chiede che venga «eliminato» fisicamente. Le infrastrutture amministrative dell'Autonomia palestinese sono state in gran parte distrutte e, con esse, migliaia di abitazioni civili e vaste estensioni di terre coltivate, vivai e piantagioni. L'economia è in totale rovina.

Israele si trova ora a un passo dalla «vittoria totale» nel senso militare del termine. E ha tre opzioni principali. La prima è rioccupare tutti i territori (anche quelli formalmente amministrati dall'Autorità palestinese), tornando così alla situazione precedente al «processo di pace». Ciò però farebbe proseguire l'intifada e il terrorismo. La seconda è dividere di fatto i territori in più «cantoni» (tra loro separati territorialmente dagli insediamenti ebraici), semiautonomi e in mano a capi politico-militari locali, disposti a collaborare con Israele. Sarebbe però una soluzione instabile, pericolosa ed eminentemente provvisoria. La terza opzione è quella, estrema, di anettere definitivamente i territori e procedere al «trasferimento», volontario o forzato, di gran parte della popolazione palestinese verso altri paesi arabi, soprattutto la Giordania²⁶. Al punto in cui stanno le cose, e poiché Israele non è assolutamente più disposto (se mai lo è stato) ad accettare uno Stato palestinese a Gaza e in Cisgiordania, quest'opzione è l'unica che, in qualche modo, possa tradurre in fatti concreti l'eventuale vittoria militare.

L'annessione dei territori, con o senza «trasferimento» della popolazione, benché possibile sul piano militare, è una soluzione proibitiva a causa delle prevedibili reazioni internazionali. Nell'eventuale contesto di un vasto e lungo conflitto per il controllo e il riassetto del Medio Oriente, nel quale Israele sarebbe un importante partner strategico e militare degli Usa, essa può invece apparire a Sharon e alle destre israeliane come un'operazione fattibile. Essa presume tuttavia che la Giordania, volente o nolente, apra i suoi confini a centinaia di migliaia di palestinesi e dia loro pieni diritti di cittadinanza. Il che è altamente inverosimile. Già ora la popolazione giordana è per circa la metà, o forse più, di origine palestinese, e il paese rischierebbe forti squilibri etnici e politici, tali da minacciare la stabilità stessa della monarchia hashemita. Quindi, la «soluzione giordana» della questione palestinese, proposta da molti israeliani, potrebbe portare a un conflitto. D'altra parte, i due paesi potrebbero concludere un grande accordo, con il sostegno anche finanziario degli Usa, per risolvere pacificamente il problema nel quadro del futuro riassetto del Medio Oriente.

2.3. La guerra per il petrolio

Chi controlla il petrolio iracheno controlla il mercato globale

Quant'è importante, veramente, il petrolio iracheno? Un esperto assai competente in materia, Fadhil J. Chalabi, ha così definito i termini della questione: «Il potenziale petrolifero dell'Iraq, oggi in letargo, è talmente immenso che, quando sarà attivato e messo in circolazione, potrà provocare cambiamenti drastici nella politica petrolifera ed energetica mondiale»²⁷.

Tale valutazione sembra largamente condivisa, in tutto il mondo, dai professionisti del settore. A metà degli anni Novanta, il *Wall Street Journal* ebbe a dire: «Le compagnie [petrolifere] che si assicurano le concessioni per sviluppare i giacimenti iracheni, potrebbero avviarsi a diventare le più potenti multinazionali del prossimo secolo». A quell'epoca, le compagnie meglio posizionate nella corsa al tesoro iracheno erano soprattutto la francese Total (oggi TotalFinaElf), l'italiana Agip e la russa Lukoil, mentre i gruppi americani, per motivi politici, erano completamente tagliati fuori. E il *Wall Street Journal* proseguiva citando le sconsolate parole del capo di una compagnia australiana ed ex dirigente della Mobil: «Un bel giorno ci sveglieremo e diremo, 'Oh Signore, Total e Agip sono diventate le più grandi compagnie petrolifere del mondo!'»²⁸.

Dopo l'11 settembre, e con l'*escalation* americana contro l'Iraq, le compagnie che facevano invidia al petroliere australiano hanno probabilmente cominciato a preoccuparsi per la loro futura posizione in Iraq. Nondimeno, resta vero che chi controllerà in futuro il greggio iracheno potrà anche dominare il mercato mondiale. Bastano pochi dati per dare una precisa idea del potenziale ruolo dell'Iraq sulla scena petrolifera mondiale.

Nel 1979, ultimo anno «normale» per il petrolio iracheno prima della guerra con l'Iran (1980-1988), le sanzioni Onu (dall'agosto 1990 in poi) e la guerra del Golfo (1991), la produzione era salita a 3,5 milioni di barili al giorno (mbg), pari a quasi il 6 per cento della produzione mondiale. Nel 2002 era intorno ai 2,5 mbg, con una quota del totale mondiale scesa ad appena poco più del 3 per cento. Ma, nella prospettiva di una fine delle sanzioni, si prevede una futura capacità produttiva di 6 mbg e, successivamente, di 10 o anche 12 mbg e anche più. In confronto, l'Arabia Saudita, oggi il mag-

gior produttore mondiale, ha una capacità installata di 10,5 mbg, e livelli produttivi intorno agli 8,5 mbg.

La stima standard delle riserve provate di petrolio è di poco più di 110 miliardi di barili, pari a circa l'11 per cento delle riserve globali. Il che basta a mettere l'Iraq al secondo posto nella graduatoria mondiale dopo l'Arabia Saudita (circa 260 miliardi di barili) e prima degli Emirati Arabi Uniti (circa 98 miliardi di barili). Il vantaggio rispetto agli altri grandi produttori del Golfo (oltre agli Eau, al Kuwait e all'Iran) non è particolarmente marcato. Tuttavia, alle riserve accertate si aggiungono quelle probabili e possibili, stimate a 220 miliardi di barili. Secondo l'Energy Information Agency, del Dipartimento americano dell'Energia, «il vero potenziale dell'Iraq potrebbe essere molto più elevato, in quanto il paese è relativamente inesplorato a causa di anni di guerre e sanzioni [dell'Onu]». In particolare, la regione del deserto occidentale potrebbe contenere ulteriori risorse, forse altri 100 miliardi di barili²⁹.

Se queste valutazioni sono confermate, il potenziale iracheno potrebbe superare i 400 miliardi di barili. In confronto, la riserve provate della Russia, sul cui export si fa molto conto per diminuire la dipendenza dal Golfo, sono poco meno di 50 miliardi di barili (dato del 2002). Le riserve irachene ancora da provare significano un possibile aumento del 30 per cento delle risorse mondiali, attualmente stimate a poco più di 1000 miliardi di barili. Come ordine di grandezza, il potenziale dell'Iraq equivale a 15 anni di produzione mondiale ai ritmi d'oggi (circa 75 mbg).

A tutto ciò si aggiungono ulteriori vantaggi economici. Il greggio iracheno è generalmente di buona qualità, cioè mediamente leggero (quindi a elevata resa in benzine) e a scarso contenuto di zolfo. Inoltre i suoi costi d'estrazione – un dollaro o un dollaro e mezzo al barile – sono tra i più bassi del mondo. Nel mare del Nord, ad esempio, si va da un minimo di 7-8 dollari in su. Negli Stati Uniti, gran parte del petrolio è estratto a costi tra i 10 e i 20 dollari. E il futuro petrolio russo della Siberia sarà molto costoso. Infine, l'Iraq è molto ben posizionato per l'export, con un terminal sul Golfo, per il mercato asiatico, e due oleodotti fino al Mediterraneo, per il mercato europeo e americano.

Quanto può valere questo petrolio? James A. Paul, direttore del Global Policy Forum, propone una stima, puramente indicativa, per poco più di 3000 miliardi di dollari, nell'ipotesi di un prezzo medio

di lungo periodo di 25 dollari a barile in termini reali, riserve pari a 250 miliardi di barili e un tasso di recupero del 50 per cento. Assumendo un costo di estrazione di 1,5 dollari a barile, il valore netto è di poco più di 2900 miliardi di dollari. Se lo sfruttamento delle risorse viene distribuito nell'arco di cinquant'anni, e gli utili vengono ripartiti al 50 per cento tra la compagnia (o le compagnie) e lo Stato, ne derivano profitti per 30 miliardi di dollari all'anno per mezzo secolo. In confronto, nel 2001, le cinque più grandi compagnie petrolifere messe assieme hanno realizzato profitti complessivi per 44 miliardi³⁰.

Breve storia del petrolio iracheno, dal Diluvio ai nostri giorni

Guardare alle vicende del petrolio iracheno è come entrare in una fantascientifica «piega del tempo» dove passato e presente sembrano mescolarsi. Ieri, negli anni Venti e Trenta, c'erano inglesi, americani, francesi e anche italiani. Oggi è più o meno lo stesso, salvo che ci sono anche i russi (e qualcun altro), mentre americani e inglesi, che non c'erano più, stanno tornando. Ieri, c'era la spartizione dell'impero turco. Oggi, la Turchia accenna, di tanto in tanto, a possibili rivendicazioni sulla provincia petrolifera ex turca di Kirkuk. Ieri, negli anni Venti, gli inglesi facevano entrare gli americani nel business del petrolio iracheno in cambio dell'assenso di Washington al mandato britannico in un'altra regione dell'ex impero turco, la Palestina. Oggi, i due problemi sono di nuovo intrecciati: la guerra all'Iraq (e per il suo petrolio) e la guerra israelo-palestinese possono fondersi in un più esteso conflitto per il Medio Oriente.

Anche il problema di fondo del petrolio iracheno non è, in epoca recente, molto diverso da quello di un tempo: risorse quasi leggendarie, da una parte, e continui, forti freni al loro sviluppo, dall'altra. La storia moderna del petrolio iracheno iniziò con un boom assordante, e di ottimo auspicio, il 15 ottobre 1927, a Baga-Gurgur, nei pressi di Kirkuk, quando una sonda di trivellazione trovò il petrolio ad appena 460 m di profondità. L'eruzione di greggio fu talmente violenta da distruggere gli impianti. Il getto continuò festosamente per tre giorni, con un piccolo diluvio di 40 mila tonnellate di greggio, prima che i tecnici riuscissero a tamponarlo. Baga-Gurgur si rivelò poi uno dei giacimenti più ricchi del mondo.

Ma – altra «piega del tempo» – da secoli e millenni, proprio in quella zona, petrolio e gas sgorgavano liberamente alla superficie alimentando un gran numero di fiammelle. I «fuochi sacri» di Nabucodonosor. Il petrolio, da quelle parti, è antico quanto l'umanità. «Fatti un'arca di cipresso; dividerai l'arca in scompartimenti e la spalmerai di bitume dentro e fuori» (*Gen* 6,14). Noè seguì le istruzioni, rese impermeabile l'arca con il petrolio-bitume e salvò il genere umano. Molto tempo dopo, quello stesso bitume servì per costruire la torre di Babele (*Gen* 11,3), ma l'impresa non andò proprio a buon fine.

Con Baga-Gurgur inizia anche la storia del petrolio arabo del Golfo. Prima, l'unico petrolio della regione era quello iraniano, controllato dalla Anglo-Persian Oil Company, oggi nota come British Petroleum (Bp). La compagnia creata per sfruttare le nuove risorse irachene, l'Iraq Petroleum Company (Ipc), ebbe alterne vicende. Alla fine, era formata da Anglo-Persian, Shell, Compagnie Française des Pétales (Cfp), Standard Oil of New Jersey (Esso) e Mobil. Con il tempo, la Esso è diventata Exxon e pochi anni fa si è fusa con Mobil. La Cfp venne creata dai francesi proprio per entrare nel giro del petrolio cominciando dall'Iraq. Poi, è diventata Total, e ora è TotalFinaElf. Le compagnie americane andarono in Iraq con riluttanza, sospinte dal Dipartimento di Stato, infuriato per lo strapotere inglese in un settore sempre più strategico. (Qualche analogia con il presente? Oggi però è stato il Pentagono, assai più che il Dipartimento di Stato, a voler andare in Iraq.)

Nei decenni successivi, lo sviluppo petrolifero dell'Iraq fu assai meno brillante di quanto la violenta eruzione a Baga-Gurgur aveva fatto sperare. La produzione dell'Ipc cresceva meno che in altri paesi della regione, perché i partner americani erano più interessati al nuovo petrolio saudita, e la Bp curava maggiormente le sue risorse in Iran. La Cfp, a sua volta, venne distratta dalla scoperta di idrocarburi nell'Algeria allora francese. Eppure, già allora si aveva una chiara idea delle immense ricchezze petrolifere del paese. Poco dopo la seconda guerra mondiale, un geologo americano (se ne è perso il nome), rientrato da una spedizione in Iraq, preparò un rapporto per il Dipartimento di Stato. Il suo commento fu: «Il petrolio di questa regione è il più ricco premio della storia»³¹.

Gli iracheni, esasperati per come operavano i soci dell'Ipc, furono i principali artefici della creazione dell'Opec, il cui scopo origi-

nale era di rafforzare i paesi esportatori nei confronti delle compagnie multinazionali. L'Opec nacque a Baghdad il 14 settembre 1960. Oggi, i «falchi» dell'*entourage* politico dell'amministrazione Bush affermano che l'Opec sarà distrutta proprio dal petrolio iracheno del dopo Saddam.

L'Italia, con l'Agip, fu brevemente presente in Iraq negli anni Trenta, con una partecipazione nella Mossul Oilfields Ltd., che poi dovette vendere per una non troppo saggia decisione del governo. All'inizio degli anni Sessanta, l'Iraq propose all'Eni di partecipare allo sviluppo del grande giacimento Rumaila, dal quale voleva tenere fuori le pigre compagnie dell'Ipc. Le trattative erano a buon punto (forse, quasi concluse) quando, il 27 ottobre 1962, il presidente dell'Eni, Enrico Mattei, morì in un misterioso «incidente» aereo³². Oggi, il gruppo Eni è di nuovo in Iraq per lo sviluppo di Nassiriyah, quinto per importanza tra i nuovi giacimenti che l'Iraq vuole avviare a produzione. Il programma è fermo per le sanzioni Onu, e il quesito è se il futuro regime post Saddam rispetterà i vecchi contratti.

Negli anni Settanta, dopo aver nazionalizzato l'Ipc, l'Iraq lanciò vari progetti per potenziare la propria capacità produttiva, con l'obiettivo di eguagliare l'Arabia Saudita e successivamente superare gli 8 mbg. Ma la lunga guerra con l'Iran di Khomeini (1980-1988) fu un mezzo disastro per l'industria petrolifera irachena. Nel 1988, pochi giorni dopo la firma del cessate il fuoco, Baghdad annunciò nuovi, ambiziosi programmi per portare la capacità produttiva a 6,5 mbg (quella saudita, nel frattempo, era salita a 10 mbg). Un esperto americano disse: «l'Iraq è un boom che aspetta di esplodere». Alcuni, però, avvertivano che, stante il corrente surplus di offerta, ci sarebbero voluti molti anni per assorbire la nuova produzione irachena. Quindi, si poneva la prospettiva di una guerra dei prezzi³³. Esattamente due anni dopo, l'Iraq si era di nuovo messo nei guai con l'invasione del Kuwait, seguita dalle sanzioni Onu e dalla guerra (1991).

Nel 1995, in pieno embargo Onu, e con una produzione di soli 750 mila barili al giorno, il ministero del Petrolio organizzò a Baghdad una conferenza internazionale alla quale parteciparono 150 rappresentanti dell'industria petrolifera internazionale (assenti, però, gli americani)³⁴. Il messaggio era interessante: entro cinque o otto anni dalla fine dell'embargo la capacità irachena poteva sa-

lire a 5,5-6 mbg³⁵. Numerose compagnie avevano già avviato trattative con Baghdad e quelle americane temevano di essere escluse da una nuova corsa all'oro nero che poteva essere decisiva³⁶. Tuttavia, l'ipotesi di una fine dell'embargo faceva temere un crollo dei prezzi a 10-12 dollari, in un momento in cui essi oscillavano tra i 15 e i 20 dollari³⁷.

Due anni dopo, con l'export di petrolio in ripresa grazie al programma *Oil for food* (petrolio in cambio di cibo), amministrato dall'Onu, l'Iraq ripropose, in occasione del IX Seminario internazionale del Petrolio e del Gas, a Parigi, il suo piano per portare la capacità produttiva a 6 mbg, con investimenti per quasi 30 miliardi di dollari nell'arco di 10 anni³⁸.

Nel settembre 2000, infine, l'Iraq ebbe il suo momento di gloria. Il mercato mondiale era sotto forte tensione perché l'offerta non teneva dietro alla domanda e i prezzi salivano. L'export iracheno (poco più di 2 mbg, pari a circa il 5 per cento del commercio internazionale di greggio) salvò la situazione evitando una vera crisi³⁹. Invece di cogliere l'occasione per migliorare la propria immagine, Saddam, sentendosi più forte, cercò di fare la voce grossa con il Kuwait e l'Arabia Saudita. Tuttavia, l'importanza del suo petrolio sembrava ormai un fatto acquisito, e si poteva pensare che la fine delle sanzioni fosse vicina. Ma un anno più tardi, l'11 settembre cambiò tutte le prospettive.

Uno strano destino davvero, quello del petrolio iracheno. Affascina per la sua enorme abbondanza, ma c'è sempre qualcosa che ne impedisce una piena valorizzazione. E proprio questa sua abbondanza suscita sempre una particolare paura: che un mare di greggio iracheno si riversi sul mercato mondiale facendo crollare i prezzi.

La guerra e il petrolio a 10 dollari

È abbastanza singolare che, improvvisamente, nella prospettiva di un conflitto con successiva occupazione dell'Iraq, gli ideologi americani del «partito della guerra» abbiano tanto insistito sulla promessa che il petrolio iracheno del dopo Saddam aumenterà rapidamente e in misura tale da far crollare i prezzi sino alla soglia psicologica dei 10 dollari a barile e, forse, anche sotto.

L'idea che per decenni ha fatto paura – quella di una massiccia

offerta irachena – diventa improvvisamente positiva. Il fatto che si usi l'argomento del petrolio a buon mercato allo scopo di suscitare entusiasmo per una guerra su vasta scala dovrebbe lasciare attoniti. Tuttavia sul piano puramente economico, guerra o non guerra, la prospettiva del petrolio a basso costo è vantaggiosa per l'economia globale nel suo complesso, come fattore di ripresa dalla recessione e di successiva crescita. D'altra parte, un eventuale crollo del petrolio attorno a certi limiti minimi, come ad esempio i 10 dollari, può creare enormi danni, economici e sociali, in molti paesi, oltre che all'intera industria energetica a livello globale.

Nella dottrina petrolifera degli ideologi americani della guerra vi è certamente una forte componente propagandistica, ma anche, forse, una componente intimidatoria verso alcuni paesi produttori più o meno «amici». Inoltre, tale dottrina, per quanto sembri velleitaria (e, in buona misura, forse lo è), potrebbe essere funzionale a un altro obiettivo di fondo, quello di instaurare un «nuovo ordine mondiale del petrolio». Questo argomento sarà brevemente esaminato nel paragrafo successivo.

L'ipotesi di una rapida ripresa e crescita della produzione irachena dopo la guerra appare assai discutibile. Come ha detto, in un'intervista a *Le Monde*, il direttore generale dell'Agenzia internazionale dell'energia, Claude Mandil: «Quelli che pensano che in Iraq sarà una cosa facile e rapida, dopo la guerra, produrre enormi quantità di greggio, si sbagliano. C'è un'intera industria da ricostruire»⁴⁰. In primo luogo, il settore petrolifero potrebbe uscire gravemente danneggiato, o anche semidistrutto, dalla guerra, in seguito ad attacchi aerei, combattimenti per l'occupazione degli impianti o autodistruzione da parte degli iracheni. Dopo la guerra, potrebbe esserci il rischio di sabotaggi.

Anche nel caso, poco probabile, di zero danni, prima di poter aumentare la produzione saranno necessari interventi massicci solo per mantenere l'attuale capacità produttiva (2,5-3,0 mbg), in quanto la funzionalità dell'industria petrolifera irachena è gravemente compromessa. Le sanzioni hanno fortemente limitato l'importazione di pezzi di ricambio, materiali, impianti e nuove tecnologie. Alcuni giacimenti sono stati danneggiati in modo irrimediabile a causa di una non corretta gestione del ritmo produttivo. Nel 2002, solo 24 pozzi su un totale di 73 erano in attività. L'intero sistema – impianti di estrazione, pipeline, raffinerie, terminal marittimi – va letteralmente

a pezzi. La riabilitazione e ricostruzione del sistema esistente richiederà tempo e costi per svariati miliardi di dollari.

Per quanto riguarda i successivi incrementi della capacità produttiva sono state proposte numerose stime riguardo ai tempi e ai costi. La teoria che il petrolio iracheno farà crollare i prezzi presuppone una capacità abbastanza vicina al livello produttivo normale dell'Arabia Saudita. Per arrivare a una capacità di export intorno ai 6 mbg (a fronte di una produzione saudita di 7-8 mbg) occorrono, in linea di massima, 8-10 anni e investimenti per decine di miliardi di dollari. Visti i tempi in gioco, non è detto che quando l'Iraq sarà a 6 mbg la sua offerta sarà tale da «inondare» il mercato e far crollare i prezzi. Poiché la domanda mondiale è comunque in crescita, sia pure a tassi relativamente modesti, mentre si prevede il progressivo calo della produzione di molti giacimenti ormai maturi, è anche possibile che, per quell'epoca, l'offerta irachena contribuirà solo a mantenere l'equilibrio di mercato a prezzi relativamente elevati⁴¹.

Infine, numerosi altri fattori potrebbero ritardare la ripresa delle attività del settore, a cominciare dal problema degli accordi che Baghdad ha già firmato con le compagnie straniere, e da quello della futura politica petrolifera del paese, il che riguarda, tra le altre cose, il futuro assetto istituzionale della compagnia petrolifera nazionale (Inoc), di proprietà statale, e dei rapporti tra l'Iraq del dopo Saddam e l'Opec. Tuttavia, ammesso che le cose procedano speditamente, è pensabile che, a breve termine, anche un modesto recupero della produzione irachena possa effettivamente indebolire i prezzi, nel caso di una crescita quasi nulla della domanda globale in seguito a una grave recessione economica provocata, tra l'altro, dalla guerra, e purché l'Arabia Saudita e altri paesi Opec non reagiscano prontamente riducendo la loro produzione.

Una domanda da 6 milioni (di barili): chi controllerà il petrolio?

Quando e come il petrolio del dopo Saddam potrà cominciare a salire verso l'obiettivo dei 6 mbg e oltre dipende largamente da come gli Usa intendono governare il paese nel periodo di occupazione. All'inizio del 2003, dei progetti americani al riguardo, si sapeva poco o nulla salvo che nell'ambito dell'amministrazione erano all'opera appositi gruppi di lavoro. Ciò poteva anche suggerire che, a pochi giorni dal «giorno X» dell'attacco all'Iraq, con successiva invasio-

ne e occupazione del paese, gli Usa non avevano ancora una chiara idea di cosa fare «dopo», come e con chi. E questo, dopo un anno e mezzo di corsa ininterrotta verso la guerra.

Per quanto riguardava il petrolio, il *blackout* era, di fatto, quasi totale. Il che voleva dire, grandi interrogativi e preoccupazioni negli ambienti petroliferi al di fuori degli Usa. A fine ottobre 2002, il Chief Executive Officer di British Petroleum, Lord Browne, ritenne di dover esprimere pubblicamente il timore che gli Usa intendessero assicurarsi il controllo del petrolio iracheno escludendo le compagnie non americane⁴². L'ironia storica di tutto ciò è che, a suo tempo, fu proprio la Bp (allora Anglo-Persian) a far entrare nell'Iraq Petroleum Company, un consorzio di compagnie americane. Altra cosa che stupisce è che proprio la Bp, così vicina al governo laburista di Tony Blair (al punto da essere scherzosamente chiamata *Blair Petroleum*) potesse temere di essere esclusa dal «premio» petrolifero di una guerra alla quale la Gran Bretagna avrebbe partecipato militarmente. La Bp, inoltre, non ha, in Iraq, né attività né interessi, diversamente da molti altri gruppi petroliferi europei, russi, cinesi e di altre parti del mondo.

Stando alle valutazioni dell'Energy Information Agency americana e della Deutsche Bank, aggiornate all'ottobre 2002, l'Iraq avrebbe concluso, con compagnie russe, francesi e cinesi, accordi per un valore complessivo di 38 miliardi di dollari, riguardanti lo sviluppo di nuovi giacimenti con un potenziale produttivo di 4,7 mbg. Inoltre, nel 2002, l'Iraq avrebbe concluso ulteriori accordi (forse più di 30, secondo una stima dell'*Economist* citata dall'Eia) con Eni, Repsol Ypf (Spagna), Tatneft (Russia), TotalFinaElf (Francia), Tpaö (Turchia), oltre che con compagnie cinesi, indiane e di altri paesi⁴³.

È da tenere presente che le condizioni particolarmente vantaggiose di molti di questi contratti, oltre a riflettere l'effettiva debolezza contrattuale di un Iraq sottoposto a embargo, servivano anche, nell'ottica di Baghdad, come mezzo di pressione politica sui paesi interessati affinché si facessero fautori, a livello internazionale, di una linea morbida nei confronti dell'Iraq. In effetti, Baghdad aveva in varie occasioni minacciato di annullare i contratti con la Francia, o con la Russia, quando questi due paesi non si erano mostrati sufficientemente decisi sulla questione delle sanzioni o della guerra.

Il quesito chiave sul futuro di questi contratti nel dopo Saddam non ha ancora trovato una risposta. Washington si è a lungo trince-

rata dietro una cortina di frasi di circostanza: «Quel petrolio appartiene all'Iraq e sarà il popolo iracheno a decidere cosa farne; servirà anche a finanziare la ricostruzione; lo terremo in custodia finché non ci saranno stabili istituzioni politiche e amministrative». Tuttavia, ai primi di marzo, il segretario di Stato Powell ha detto abbastanza chiaramente che, dopo la guerra, gli Usa dovrebbero aspettarsi un trattamento privilegiato per quanto riguarda i rapporti economici: «Non vogliamo dettare il futuro dell'Iraq [ma] mi viene da pensare che gli iracheni, una volta che saranno stati liberati, potrebbero guardarsi attorno per vedere chi ha dato una mano in questa liberazione, chi vi ha partecipato [...] e chi no»⁴⁴.

Nel frattempo, un articolo apparso su *Insight Magazine* sosteneva che un alto funzionario del National Security Council aveva suggerito, in un *memorandum* politico riservato, che gli Stati Uniti si assicurassero il controllo e la gestione del petrolio iracheno⁴⁵. Questa linea sarebbe condivisa dal vicepresidente Dick Cheney, dal segretario alla Difesa Donald Rumsfeld e dal suo vice Paul Wolfowitz, i tre principali «falchi» dell'amministrazione Bush. Il controllo del petrolio iracheno è, in effetti, un elemento chiave della visione dei neoconservatori, dentro e fuori l'amministrazione. In una prospettiva di medio e lungo termine, esso è decisivo non solo rispetto al futuro problema della sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi degli Usa, ma soprattutto perché darebbe a Washington la possibilità di controllare il mercato mondiale, ristrutturarlo e influenzare la politica di numerosi paesi.

Per quanto riguarda il futuro immediato, i «falchi» propongono l'uso del petrolio del dopo Saddam come mezzo di pressione o ritorsione nei confronti di paesi quali la Francia e la Russia. Valga a tal proposito quanto ha detto James Woolsey:

La cosa è molto semplice. Francia e Russia hanno compagnie petrolifere e interessi in Iraq. Bisognerebbe dir loro che, se ci aiutano a portare l'Iraq verso un sistema politico decente, faremo del nostro meglio affinché il nuovo governo [iracheno] e le compagnie americane lavorino con loro. [Ma] se puntano su Saddam, sarà difficile, praticamente impossibile, convincere il nuovo governo⁴⁶.

Woolsey è stato direttore della Cia nei primi due anni della presidenza Clinton. Non ha incarichi nell'amministrazione Bush, ma ha una posizione di primo piano nel «partito della guerra», e ha ottimi

rapporti con il trio Cheney-Rumsfeld-Wolfowitz. Inoltre, ha stretti legami con l'Iraq National Congress, una coalizione di gruppi iracheni anti Saddam in esilio, riconosciuta e aiutata da Washington. Quando Woolsey si riferisce al «nuovo governo iracheno» quasi certamente si riferisce all'Inc e soprattutto al suo leader ufficiale Ahmed Chalabi, che i neoconservatori vorrebbero vedere al potere, a Baghdad, dopo la fine di Saddam.

Chalabi e altri esponenti dell'Inc hanno pubblicamente promesso una politica petrolifera filoamericana. «Le compagnie Usa avranno un ruolo preponderante», ha detto Chalabi, lo scorso autunno, dopo un *round* di incontri con esponenti di tre multinazionali americane del petrolio. Faisal Qaragholi, direttore dell'ufficio di Londra dell'Inc, ha affermato che i contratti conclusi dal regime di Saddam con le compagnie straniere saranno tutti riesaminati⁴⁷. Tuttavia, queste dichiarazioni hanno un valore molto relativo (soprattutto quelle degli esponenti dell'Inc, il cui possibile ruolo nel dopo Saddam in Iraq è ancora molto incerto) perché, almeno pubblicamente, fino ai primi mesi del 2003 non erano ancora state formulate idee programmatiche sul futuro del petrolio iracheno.

Un gruppo di studiosi ha preparato, su incarico di due importanti istituzioni, una serie di proposte relative ai principi che dovrebbero guidare la politica americana in Iraq dopo la guerra. Per quanto riguarda il petrolio, propongono quattro principi:

1. l'Iraq deve mantenere il controllo della propria industria petrolifera;
2. una quota significativa degli introiti petroliferi dev'essere investita nella riabilitazione del settore;
3. non devono esserci limitazioni all'accesso di operatori internazionali ai futuri programmi di manutenzione, sviluppo e prospezione;
4. gli utili devono essere equamente ripartiti tra i cittadini iracheni.

Gli enti che hanno commissionato lo studio sono il Council on Foreign Relations e il James A. Baker Institute for Public Policy della Rice University⁴⁸. Lo studio è serio e professionale, ma i principi che propone per quanto riguarda il petrolio sembrano antitetici a quelli condivisi dai neoconservatori che oggi influenzano la politica della Casa Bianca.

Un ente decisamente neoconservatore, la Heritage Foundation,

ha pubblicato, da parte sua, uno studio che propone, tra l'altro, di ristrutturare la compagnia petrolifera nazionale irachena e, successivamente, privatizzarla, offrendo le sue azioni sui mercati finanziari internazionali⁴⁹. Queste proposte sono perfettamente in sintonia con la cultura economica dell'amministrazione, ma rischiano di creare tensioni in Iraq, con la burocrazia nazionale e soprattutto con il *management* dell'industria petrolifera. La privatizzazione, con l'apertura a livello internazionale, potrebbe infine concludersi con un controllo dell'industria petrolifera irachena da parte di grandi compagnie multinazionali. Forse gli ex *partner* dell'Iraq Petroleum Company?

2.4. Obiettivo: ristrutturare il mercato mondiale del greggio

Il prezzo salirà prima di scendere

L'andamento giornaliero del prezzo del petrolio sui mercati mondiali nel 2002-2003 traccia un pittoresco «Bush-Saddam-gramma» delle vicende quotidiane dell'*escalation* americana verso la guerra all'Iraq. Quel diagramma va preso con cautela perché i mercati, a dispetto della loro presunta infallibilità, spesso reagiscono agli eventi politici molto nervosamente. E i mercati del petrolio, il più delle volte, istericamente.

Comunque, nel caro petrolio 2002-2003 vi è un consistente «premio di guerra». Ma non è solo quello. Vi sono anche altri fattori. Ad esempio, i lunghi scioperi che hanno ridotto la produzione del Venezuela, uno dei maggiori esportatori mondiali di greggio. Per tutto l'autunno-inverno, l'Arabia Saudita ha rassicurato il mondo: «In caso di guerra, potremo colmare il 'buco' del mancato export iracheno». Poi, però, è seguito un avvertimento meno rassicurante: «Sarà più difficile compensare *anche* il calo del Venezuela, se quella crisi prosegue durante la guerra». Il fatto che, in quel periodo, ci si inquietasse perché alcuni impianti produttivi nel mare del Nord erano fermi per manutenzione (succede anche ai pozzi di petrolio) conferma che il sistema petrolifero mondiale è pericolosamente carente quanto a flessibilità.

Sul lato dell'offerta, la flessibilità è data dal margine complessivo

di capacità produttiva inutilizzata (che indica di quanto il sistema può aumentare abbastanza rapidamente la produzione per far fronte a esigenze improvvise) e dalla distribuzione geografica di quest'ultima tra i vari produttori-esportatori. Di recente, si è visto che solo l'Arabia Saudita e pochi altri paesi del Golfo Persico hanno un margine significativo di capacità produttiva. Tutti gli altri, Opec o non Opec (Norvegia compresa), lavorano ormai a pieno regime. Il problema era che i paesi su cui contare in caso di emergenze erano tutti nell'area della prevista tempesta irachena. Bastino tre dati complessivi. Per quanto riguarda il petrolio, i paesi del Golfo controllano il 25-30 per cento della produzione mondiale, il 35 per cento del commercio internazionale e il 70 per cento delle riserve globali. Sul breve periodo, e nel contesto di una crisi locale, il dato più importante è il secondo, e cioè più di un terzo di tutto il greggio esportato a livello internazionale proviene dal Golfo.

Non c'è da stupire se, verso la fine del 2002, mentre i neoconservatori americani insistevano sui futuri benefici petroliferi della guerra all'Iraq (il greggio a 10 dollari), gli scenari proposti da molti economisti dell'energia indicavano, invece, il rischio che il prezzo del petrolio balzasse alle stelle, anche oltre la soglia che può immettere l'economia globale in una spirale recessiva. In base a una vecchia regola empirica, si può dire che quanto più il petrolio sale, tanto più scenderà, poi, per tornare, in termini reali, ai suoi livelli «normali», quale che sia il significato di questo termine. Ma la fase di «rientro» può trascinarsi per anni, senza contare i danni (a volte irreversibili) provocati dalla spirale dei rincari. In altre parole, tornando ai rosei scenari petroliferi degli ideologi americani della guerra: è ben probabile che, prima di crollare a 10 dollari (se mai accadrà), con il greggio del dopo Saddam, i prezzi potrebbero balzare a 40 o 50 dollari e oltre, a seconda degli eventi politici e militari.

Come si è già detto, l'Iraq ha risorse favolose, tuttavia, per quantificare il futuro impatto del greggio iracheno, in termini di prezzi, bisogna risolvere un sistema di equazioni che si può così riassumere in poche parole: «*Quando* potrà l'Iraq produrre *quanto*; *quanto* chiederà, a quell'epoca, il mercato, e *quanto* offriranno gli altri produttori». Poiché è in gran parte una questione di ipotesi più o meno arbitrarie, basta mettere i dati e i parametri «giusti» e si ottengono tutti i risultati che si vogliono.

La teoria neoconservatrice del petrolio dopo Saddam si compo-

ne, sostanzialmente, di due parti. La prima, già vista, è quella del prezzo a quota 10 dollari. La seconda riguarda le implicazioni previste, o desiderate, di questo fatto: se darà una spinta alla ripresa dell'economia mondiale, se ridurrà il potere dell'Arabia Saudita, se, infine, distruggerà l'Opec.

Il greggio a 10 dollari potrà creare gravi guai all'Arabia Saudita, ma anche a molti altri produttori, a cominciare dalla Russia. Anche una quota della produzione degli Usa (dove il costo medio di estrazione è intorno agli 11 dollari a barile) rischia di trovarsi fuori mercato. All'inizio del 1999, quando il petrolio era brevemente sceso sotto i 10 dollari, gli americani chiesero pressantemente ai sauditi di convincere l'Opec a ulteriori tagli produttivi per far risalire i prezzi. Le grandi multinazionali petrolifere americane erano nei guai, e ancora di più un gran numero di piccoli proprietari di «pozzi marginali», con una produzione di pochi barili al giorno, sufficiente tuttavia per vivere agiatamente.

L'insistenza dei neoconservatori sull'esigenza di portare l'Arabia Saudita alla bancarotta ha poco a che fare con il petrolio e molto con la politica. *Côté* petrolio, i neoconservatori dicono: «Con il nuovo petrolio iracheno ridurremo a zero la nostra dipendenza dal greggio saudita». Quest'affermazione non significa molto. Il mercato petrolifero mondiale è un sistema di vasi comunicanti, nessun paese importatore può illudersi di eliminare la propria dipendenza dalle forniture di uno specifico esportatore. Se la produzione di quest'ultimo viene a mancare (ad esempio per una guerra o altro) e non può essere compensata, tutti ne soffrono, compreso il paese che si credeva al sicuro. *Côté* politica, bisogna ricordare che nella visione dei neoconservatori, e di altre *lobby* politiche, l'Arabia Saudita è un obiettivo strategico importante quanto l'Iraq.

Distruggere l'Opec? È già nei guai per conto suo

Quando il mercato era dominato e gestito dalle grandi compagnie, nessuno badava loro. Ma, dall'inizio degli anni Settanta a oggi, l'Opec, almeno in Occidente, ha sempre goduto della pessima fama di orchestrare crisi petrolifere e, comunque, di cospirare per tenere il prezzo del petrolio a livelli troppo alti. In parte, questa fama è ampiamente meritata, soprattutto per quanto riguarda le intemperanze giovanili dell'Opec, proprio all'inizio degli anni Settanta, quando

molti paesi del «cartello» si erano fatti troppe illusioni sul potere mondiale che il petrolio dava loro. In parte, bisogna dirlo, tali illusioni erano alimentate dalle teorie, allora assai diffuse in Occidente, sulla prossima fine delle risorse naturali, soprattutto del petrolio.

Oggi, in realtà, l'Opec è l'ombra di se stessa. Ma resta un buon obiettivo polemico. Durante la crisi del 2000 (con i prezzi triplicati in un anno e mezzo), si ignorarono le rigidità del sistema petrolifero «a valle» (logistica, scorte, raffinazione, distribuzione), imputando invece la situazione interamente ai tagli produttivi decisi dall'Opec dopo il crollo dei prezzi del 1998. In quell'occasione, in realtà, l'Opec fece solo quello che si fa per qualsiasi *commodity*: se c'è surplus di offerta, si riduce la produzione.

Le crisi degli anni Settanta hanno creato una visione del petrolio, dovuta a esperienze storiche eccezionali, che non riflette le condizioni normali. Gli elementi chiave di questa visione sono: la psicosi da carenza di greggio, l'idea che i produttori godano di un potere di mercato insormontabile talché i consumatori devono competere per avere accesso alle risorse, la necessità che il prezzo del petrolio sia abbastanza alto da rendere economicamente convenienti le fonti alternative, e il ruolo degli Stati per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, ad esempio, con accordi diretti con i paesi produttori o, in casi estremi, con la forza militare⁵⁰.

Le condizioni «normali» del mercato (ad esempio, prima degli anni Settanta e poi, di nuovo, a partire dagli anni Ottanta) sono invece completamente diverse: il petrolio è relativamente abbondante, i produttori-esportatori sono in competizione tra loro, il numero dei produttori aumenta e il problema chiave è: ridurre la competizione, evitare surplus di offerta (e/o di capacità), stabilizzare il prezzo. Come ha detto Zaki Yamani, a suo tempo celebre ministro saudita del Petrolio, «la stabilità dei prezzi è il Santo Graal dell'industria del petrolio»⁵¹.

L'esigenza della stabilità richiede un «regolatore» del mercato. Fino all'inizio degli anni Settanta questo ruolo è stato svolto dalle grandi compagnie multinazionali (le «sette sorelle»). Poi, dopo la nazionalizzazione delle compagnie locali, dai paesi dell'Opec. Tuttavia, per una lunga serie di motivi, l'Opec svolge molto male il compito. In primo luogo, il suo processo decisionale è lento e difficile, soprattutto per motivi politici, e reagisce con molto ritardo a nuove situazioni di mercato, il che esaspera ogni eventuale spirale dei

prezzi, tanto al rialzo quanto al ribasso. Inoltre, la sua capacità di controllare il mercato sul lato dell'offerta è sempre più limitata dalla politica di grandi produttori, come la Russia, il Messico, il mare del Nord, che non aderiscono al cartello.

Infine, la politica Opec dei prezzi relativamente alti ha portato a una situazione assurda, in cui l'offerta di greggi non Opec, a costo di produzione più elevato, toglie quote di mercato ai greggi Opec, mediamente meno costosi.

Per operare veramente come un «cartello», l'Opec dovrebbe assicurarsi una grande quota del mercato e perseguire una strategia dei prezzi definita da due esigenze: tenere i prezzi bassi abbastanza da limitare l'ingresso sul mercato di altri produttori e scoraggiare i «surrogati» (fonti che possono sostituire il petrolio nei suoi principali impieghi, come il gas naturale o il carbone), e, allo stesso tempo, alti abbastanza da conseguire introiti ragionevoli per finanziare i bilanci nazionali ed evitare instabilità interne. Rispetto a queste esigenze, che sono la sua ragion d'essere, l'Opec ha fallito e il suo ruolo, oggi, è solo marginale. Come ha scritto Fadhil J. Chalabi: «L'Opec ha cessato di essere un efficace strumento per la gestione del mercato e per la stabilità del prezzo del petrolio [...] ormai si è ridotta a un organismo che, nella migliore delle ipotesi, può solo reagire alle forze del mercato nel tentativo di evitare disastri finanziari»⁵².

Il Nuovo ordine mondiale del petrolio non sarà tanto nuovo

La prospettiva, prima dell'11 settembre, era che l'Opec, come l'abbiamo conosciuta fin qui, fosse destinata a sparire di fatto per lasciare spazio a una «Nuova Opec», in grado di gestire assai meglio il mercato, formata dai maggiori produttori Opec, come Arabia Saudita, Venezuela e pochi altri, e i maggiori produttori-esportatori non Opec, tra i quali soprattutto la Russia e la Norvegia. L'11 settembre ha poco o niente a che fare con la futura «Nuova Opec», ma l'Iraq e la guerra per il Medio Oriente forse sì. E possono portare, più che a un'Opec riformata, a un Nuovo ordine mondiale del petrolio.

Quello che più importa in merito al petrolio del dopo Saddam, ai fini di un'ipotetica «grande strategia», non è tanto la promessa dei 10 dollari quanto la privatizzazione dell'industria irachena. In una fase successiva, potrebbe forse essere possibile condurre un'aspra guerra dei prezzi, o anche solo minacciarla, ad esempio per costrin-

gere i sauditi e altri produttori Opec a privatizzare o semiprivatizzare le rispettive compagnie nazionali. E così potrà nascere la nuova Opec. Forse non avrà un nome specifico, né una specifica organizzazione. Sarà il club esclusivo di poche, grandi compagnie petrolifere globali, che torneranno ad assumersi il ruolo chiave di gestori del mercato. E il greggio a 10 dollari? Forse, per qualche mese. Poi, scordatevelo.

Forse, anche gli iracheni dovranno scordarsi gli ambiziosi programmi per arrivare a essere il «numero uno» mondiale con una capacità di oltre 10 mbg. Il petrolio iracheno è troppo. Tanto da minacciare molte aree produttive e la stabilità del sistema. Per decenni, per un motivo o per l'altro, quelle immense risorse sono rimaste in letargo. Bisogna vedere se gli strateghi americani della «liberazione» dell'Iraq intendono liberare anche il suo potenziale petrolifero, oppure tenerlo lontano dal mercato ancora per molti anni.

¹ Cfr. *Assessing the Cost of Military Action Against Iraq: Using Desert Shield / Desert Storm as a Basis for Estimates*, an Analysis by the House Budget Committee, Democratic Staff, US House of Representatives, Washington, DC, 23 September 2002; Congressional Budget Office, «Estimated Costs of a Potential Conflict with Iraq», US Congress, Washington, DC, September 2002; Nordhaus, W.D., «The Economic Consequences of a War with Iraq», in AA.VV., *War with Iraq, American Academy of Arts & Sciences*, Cambridge, Ma., November 2002; O'Hanlon, M.E., «Overthrowing Saddam: Calculating the Cost and Casualties», The Brookings Institution, *Iraq Memo # 1*, October 9, 2002; Meyer, L., «After an Attack on Iraq: The Economic Consequences – Conference Summary», Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, November 21, 2002; Ebel, R., Franssen, H., Goldstein, L., Sieminski, A., «After an Attack on Iraq: The Economic Consequences – Oil Price Paths under the Four Scenarios», Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, November 21, 2002; Samuelson, R.J., «Figuring the Costs of War», *The Washington Post*, November 27, 2002; Stocker, M., «The cost of military intervention in Iraq», International Institute for Strategic Studies, London, February 2003; Gallois, D., «Selon les scénarios, le prix du baril évoluerait entre 15 et 100 dollars», *Le Monde*, 12 février 2003; «Risque de pénurie sand précédents selon Goldman Sachs», *Reuters*, 17 janvier 2003; Sweet, E., «Would War with Iraq Generate \$50+ Oil?», BMO Financial Group (Bank of Montreal), February 21, 2003; Frankel, G.S., «Gli scenari economici della crisi dell'Iraq», *Rassegna*, Rivista della Banca Regionale Europea, n. 14, dicembre 2002; Frankel, G.S., «Irak, ecco quanto costerà agli Stati Uniti», *Il Sole-24 Ore del Lunedì*, 23 dicembre 2002; Frankel, G.S., «C'è chi vede il barile a 160 \$», *Il Sole-24 Ore del Lunedì*, 23 dicembre 2002.

² Nell'ambito dell'amministrazione, i neo-conservatori, o «falchi» (i due termini sono qui usati in modo intercambiabile) fanno capo alla «trinità» formata dal vicepresidente Dick Cheney, dal segretario alla Difesa Donald Rumsfeld e dal suo vice Paul Wolfowitz. Una delle più importanti eminenze grigie della rete dei falchi è Richard Perle, che fino al marzo 2003 è stato presidente del Defense Policy Board, un comitato consultivo del Pentagono. Perle è anche presente, a vario titolo, in quasi tutti i *think tank* neo-conservatori, tra cui l'American Enterprise Institute (Aei), ove ha un incarico a tempo pieno. I neo-conservatori operano in forze soprattutto al Pentagono (tra gli alti funzionari civili) e al Consiglio per la sicurezza nazionale (National Security Council, NSC), l'organismo della Casa Bianca diretto da Condoleezza Rice, la quale tuttavia, pur essendo classificabile come «falco», non sembra far parte di quella rete neo-conservatrice sviluppata a partire dagli anni Novanta. A questa rete appartiene, invece, decisamente Douglas Feith, sottosegretario alla Difesa per gli Affari politici, in pratica il «numero tre» del Pentagono. Tra i neo-conservatori dell'NSC vi è Elliott Abrams, responsabile per il settore Medio Oriente e Nord Africa. Il Dipartimento di Stato, col segretario Colin Powell, è l'ultimo rifugio delle «colombe» di Washington, ma anche qui i «falchi» hanno imposto alcuni loro esponenti di rilievo, come John Bolton, ex vicepresidente dell'Aei, nominato sottosegretario di Stato per la politica del controllo degli armamenti, il suo assistente speciale David Wurmser (che all'Aie dirigeva gli studi di politica medio-orientale) e un altro specialista di Medio Oriente, David Rubin, anche lui proveniente dall'Aei, incaricato di occuparsi dell'Iraq del dopo Saddam. I principali *think tank* neo-conservatori, tutti in vario modo collegati tra loro e all'amministrazione Bush, sono, oltre all'Aei (certamente il più grande e il più ricco), il Project for the New American Century (Pnac), la Heritage Foundation, l'Hudson Institute, lo Jewish Institute for National Security Affairs (Jinsa, un istituto ebraico americano, relativamente piccolo ma molto influente, del quale faceva parte, tra gli altri, anche Dick Cheney, e che ha legami col complesso militare-industriale americano e con Israele), e il Center for Security Policy. All'inizio del 2003, un quesito chiave per il futuro era se i neo-conservatori avrebbero definitivamente acquisito il pieno controllo ideologico e politico della strategia globale degli Usa. Questo, però, non è del tutto certo, essendo possibile che, prima o poi, qualcuno cerchi di contrastare, o anche dissolvere il loro strapotere. Un primo, possibile indizio in tal senso (peraltro ancora molto vago) è stato, in marzo, la «caduta» di Richard Perle, costretto a dimettersi dal suo incarico di consulente del Pentagono dopo che alcuni giornali avevano messo in luce il modo disinvolto con cui mescolava politica e affari personali. In merito alla «rete dei falchi» cfr. Whitaker, B., «US thinktanks give lessons in foreign policy», *The Guardian*, August 19, 2002; Whitaker, B., «Playing skittles with Saddam – The gameplan among Washington's hawks has long been to reshape the Middle East along US-Israel lines», *The Guardian*, September 3, 2002; Vest, J., «The Men From JINSA and CSP», *The Nation*, September 2, 2002; Lobe, J., «Neo-conservatives Consolidate Control over US Mideast Policy», *Foreign Policy in Focus*, December 6, 2002; Buchanan, P.J., «Whose War? A neoconservative clique seeks to ensnare our country in a series of wars that are not in America's interest», *The American Conservative*, March 24, 2003; Frankel, G.S., «Think tank – I «serbatoi» dove nasce il Bush-pensiero», *Il Sole-24 Ore del Lunedì*, 17 marzo 2003; Frankel, G.S., «USA: ecco la rete dei falchi», *Corriere del Ticino*, Lugano, 8 aprile 2003.

³ Nell'ambito dell'amministrazione, i primi e più illustri fautori della dottrina «prossimo obiettivo, Iraq», furono Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Richard Perle. A essi si aggiunse subito James Woolsey, ex direttore della Cia, che non aveva incarichi nell'Amministrazione. Al Congresso, la tesi della guerra all'Iraq, ebbe, tra gli altri, due illustri sostenitori, entrambi veterani delle presidenziali del 2000: il senatore repubblicano John McCain, che si era brevemente battuto per vincere la candidatura repubblicana (ed era allora sostenuto, tra gli altri, dai neo-conservatori, poi passati nel campo di George W. Bush jr.), e il senatore democratico Joseph Lieberman, che era stato candidato vicepresidente con Al Gore. Tra gli *opinion makers* fin dall'inizio favorevoli a una guerra all'Iraq, si possono ricordare A.M. Rosenthal, Robert Kagan, William Safire, William F. Buckley jr., Bill Kristol, Robert Bartley.

⁴ Ad esempio, in uno studio per la Heritage Foundation sull'Iran e le complesse dispute legali tra i paesi rivieraschi del Caspio per lo sfruttamento delle risorse petrolifere sottomarine, premesso che «l'Iran è un noto paese terrorista», Ariel Cohen scrive: «La guerra contro il terrorismo richiede che vengano protetti gli interessi degli Stati Uniti in materia di energia e sicurezza. Le azioni provocatorie dell'Iran [per sostenere le sue rivendicazioni] minacciano questi interessi. Inoltre, è probabile che l'Iran, essendo uno stato coinvolto nel terrorismo, utilizzerà gli introiti [derivanti dall'export di idrocarburi del Caspio] per finanziare i suoi programmi per la produzione di missili balistici e armi di distruzione di massa» (Cohen, A., «Iran's Claims over Caspian Sea Resources Threaten Energy Security», Executive Summary, The Heritage Foundation, *Backgrounder*, n. 1582, 4 September 2002).

⁵ La «lista nera» americana dei paesi terroristi e quella dei *rogue states* sono in alcuni casi gestite con criteri flessibili, a seconda delle circostanze politiche. Nel 1982, ad esempio, il presidente Ronald Reagan, avendo deciso di sostenere l'Iraq nella guerra contro l'Iran, lo fece togliere dalla lista dei paesi terroristi. Il presidente George Bush padre ve lo rimise nel 1990 dopo l'invasione del Kuwait, togliendo però la Siria, che aveva aderito alla coalizione internazionale contro l'Iraq. Nel 2001, George W. Bush figlio accettò di buon grado l'elezione della Siria, nuovamente «terrorista», a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sperando, ma senza risultati, di averla dalla propria parte nella «guerra al terrorismo».

⁶ Per una puntuale critica della dottrina dell'asse del Male, si veda: Peña, C.V., *Axix of Evil: Threat or Chimera?*, Cato Institute, Washington DC 2002.

⁷ Ben più pericolosi sembrano i rapporti tra Corea del Nord e Pakistan. In passato, il Pakistan ha acquistato missili nordcoreani fornendo in cambio (stando ad alcune rivelazioni) la sua tecnologia per l'arricchimento dell'uranio, grazie alla quale la Corea del Nord ha potuto, o può, realizzare alcune bombe atomiche. Ciò basterebbe, in base ai canoni americani, per inserire il Pakistan, già «proliferatore» nucleare e missilistico per conto suo, ai primi posti nella lista dei *rogue states*. Per di più, il Pakistan ha sostenuto, a suo tempo, il regime dei Taleban in Afghanistan, e alcuni suoi scienziati nucleari avrebbero avuto ripetuti contatti con Osama bin Laden o altri dirigenti di Al-Qaeda. È anche un paese fondamentalista e può scatenare una guerra nucleare con l'India. Ma, a Islamabad, il presidente Pervez Musharraf ha scelto, dopo l'11 settembre, di stare con George W. Bush. Quanto alla Corea del Nord, il suo programma nucleare e la concreta minaccia alla Corea del Sud hanno

posto agli Usa un problema forse assai più urgente ed esplosivo di quello iracheno. Nel 2002, Pyongyang ha candidamente ammesso di aver prodotto uranio arricchito in violazione degli accordi conclusi con Washington nel 1994. Successivamente è uscita dal Trattato di non proliferazione, ha riattivato il suo reattore nucleare (fino ad allora sotto controllo internazionale) e annunciato la ripresa del programma per la produzione di armi atomiche. Tutto ciò non ha minimamente distratto Bush dai suoi piani di guerra in Medio Oriente. E gli Usa hanno tenuto nei confronti della Corea del Nord un atteggiamento assai pacato. Forse perché lì non c'è petrolio? Si veda Frankel, G.S., «Equilibri precari sull'Asse del Male. La strategia Usa verso Corea del Nord e Iraq», *Il Sole 24 Ore del Lunedì*, 27 gennaio 2003.

⁸ Cohen, A., «The Axis of Oil. The good and bads in the oil club», *National Review*, 13 January 2003.

⁹ Kristol, B., «The Axis of Appeasement», *Weekly Standard*, 26 August-2 September 2002; Pipes, D., «Why Europe Balks», *New York Post*, 28 January 2003.

¹⁰ Cornwell, R., «Rumsfeld 'mend fences' by lumping Germany with Cuba and Libya in an axis of bad boys», *The Independent*, 8 February 2003.

¹¹ Grier, P., «Underlying the campaign against Hussein is US goal to stabilize the region by planting the roots of democracy», *The Christian Science Monitor*, 16 September 2002.

¹² Neumann, T., «Red Herrings in Iraq Debate», *The Washington Times*, 22 August 2002.

¹³ Podhoretz, N., «In Praise of the Bush Doctrine», *Commentary*, September 2002.

¹⁴ Podhoretz, N., «How to Win World War IV», *Commentary*, February 2002.

¹⁵ «Ex-CIA director: U.S. faces World War IV», *CNN*, April 3, 2003.

¹⁶ Per una trascrizione redazionale abbreviata del discorso di Zinni, si veda «Strategic Implications of a War on Iraq: Best and Worst Case Outcomes», *Middle East Economic Survey*, vol. XLV, n. 44, 4 November 2002.

¹⁷ Liddell Hart, B.H., *Strategy*, Praeger Publishers, New York 1967, second revised edition; il passo citato è all'inizio del capitolo XXVI.

¹⁸ «Kissinger on Oil, Food and Trade», *Business Week*, January 13, 1975; testo italiano in: *Mondo Economico*, 8 gennaio 1975; v. anche Frankel, G.S., «L'anno secondo della crisi petrolifera», *ibidem*; Frankel, G.S., «L'ipotesi di una guerra per il petrolio: che significa la 'minaccia' di Kissinger», *L'Organizzazione Industriale*, n. 4, 11 febbraio 1975.

¹⁹ Miles Igotus, «Seizing Arab Oil», *Harper's*, March 1975; citato in Dreyfuss, R., «The Thirty-Year Itch», *MotherJones.com*, March 1, 2003.

²⁰ Tucker, R.W., «Oil: The Issue of American Intervention», *Commentary*, vol. 95, January 1975.

²¹ Congressional Research Service, *Petroleum Imports from the Persian Gulf: Use of US Armed Forces to Ensure Supplies*, The Library of Congress, Washington DC 1 May 1979.

²² Si veda ad esempio Brzezinski, Z., Scowcroft, B., Murphy, R., «Differentiated Containment», *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 3, May-June 1997; Fuller, G.E., Lesser, I.I.O., «Persian Gulf Myths», *Foreign Affairs*, vol. 76, n. 3, May-June 1997; Murphy, R.W., «It's Time to Reconsider The Shunning of Iran», *The Washington Post*, 20 July 1997.

²³ Alcuni di essi, nel 1996, avevano anche elaborato, per un *think tank* israeliano, un documento fortemente critico della politica di pace dei governi laburisti, nel quale proponevano alcune linee guida di una strategia più dura verso i palestinesi e i paesi arabi (soprattutto l'Iraq), poi in parte seguita, a Gerusalemme, dal premier di destra Benjamin Netanyahu.

²⁴ Cfr., tra gli altri, Novak, R.D., «Sharon's war?», *CNN*, December 26, 2002; de Borchgrave, A., «A Bush-Sharon Doctrine», *UPI*, February 12, 2003.

²⁵ Frankel, G.S., «Think Tank. I 'serbatoi' dove nasce il Bush-pensiero», *Il Sole 24 Ore del Lunedì*, 17 marzo 2003.

²⁶ «Trasferimento» è il termine, relativamente asettico, usato nel lessico politico israeliano per indicare l'eventuale espulsione dei palestinesi, o anche una speciale politica volta a «convincere» i palestinesi ad andarsene di loro volontà.

²⁷ Chalabi, F.J., «Iraq & the Future of World Oil», relazione tenuta alla *Future of Iraq Conference*, organizzata dal Centre for World Dialogue e dalla Columbia University a Cipro il 15-17 luglio 2000. Fadhil J. Chalabi è stato alto dirigente dell'industria petrolifera irachena. Da alcuni anni è direttore esecutivo del Centre for Global Energy Studies, una società di consulenze con sede a Londra e fondata dall'ex ministro saudita del Petrolio sceicco Zaki Yamani. Non va confuso con Issam al-Chalabi, ex ministro iracheno del Petrolio, oggi consulente ad Amman, Giordania, e autore di vari studi sulle prospettive petrolifere dell'Iraq.

²⁸ Reifenberg, A., Tanner, J., «Left in the Dust? US Oil Companies Fret over Losing out on any Job in Iraq», *The Wall Street Journal Europe*, 18 April 1995. Tuttavia, alcuni anni dopo, i dirigenti dell'industria petrolifera si dissero interessati a trattare anche con le compagnie americane. Si veda Glain, S.J., «Iraq Says It Welcomes US Firms if the UN Sanctions Are Ended», *The Wall Street Journal*, 24 November 1999.

²⁹ *Iraq Country Analysis Brief*, Energy Information Agency, Department of Energy, Washington DC, October 2002.

³⁰ Paul, J.A., «Oil in Iraq: the heart of the Crisis», *Global Policy Forum*, December 2002.

³¹ Citato in Cox, J., «Victory in Iraq likely would bring cheaper oil eventually», *Usa Today*, 25 February 2003.

³² Tumiati, P., *Ultimo petrolio*, Longanesi, Milano 1974, p. 137.

³³ Tanner, J., «Iraq Set to Move up as a Petroleum Power with Huge Reserves», *The Wall Street Journal Europe*, 29 August 1988.

³⁴ Corzine, R., «Iraq looks to foreigners for oil investment», *Financial Times*, 24 March 1995.

³⁵ Carlevaro, G., «Braccio di ferro sull'Iraq», *Staffetta Quotidiana*, 8 aprile 1995.

³⁶ Reifenberg, A., Tanner, J., *op. cit.*

³⁷ Gardner, D., «Waiting for Iraq to come back on stream», *Financial Times*, 10 April 1995; Gallois, D., «Une levée mal contrôlée de l'embargo pourrait entraîner une chute des cours du pétrole», *Le Monde*, 22 août 1995.

³⁸ L.T., «Iraq: 6 milioni di barili/giorno entro il 2005», *Staffetta Quotidiana*, 2 agosto 1997.

³⁹ Bahree, B., King, N.Jr., «World-Wide Oil Shortage Grants Iraq Newfound Bargaining Power», *The Wall Street Journal Europe*, September 19, 2000.

⁴⁰ «Le pétrole irakien sera le bienvenu sur le marché», *Le Monde*, 13 février 2003 (intervista a Claude Mandil).

⁴¹ Si veda, tra gli altri, Yergin, D., «A Crude View of the Crisis in Iraq», *The Washington Post*, 8 December 2002.

⁴² Macalister, T., «BP chief fears US will carve up Iraqi oil riches», *The Guardian*, 30 October 2002.

⁴³ *Iraq Country Analysis Brief*, cit.; Traynor, J.J., Sieminski, A. et al., *Baghdad Bazaar. Big Oil in Iraq?*, Deutsche Bank, 21 October 2002.

⁴⁴ «Powell Sees Advantages for Iraq's 'Liberators'» *Yahoo! News*, 6 March 2003.

⁴⁵ L'articolo, di Jamie Dettmer, è citato in Judis, J.B., «Who Will Control Iraq's Oil?», *The New Republic*, 20 January 2003; Isenber, D., «Iraqi oil: One big sticky mess», *Asia Times* (on line), 22 January 2003.

⁴⁶ Morgan, D., Ottaway, D.B., «In Iraq War Scenario Oil Is Key Issue: US Drillers Eye Huge Petroleum Pool», *The Washington Post*, 15 September 2002.

⁴⁷ *Ibidem*; Beumont, P., Islam, F., «Carve-up of oil riches begins. US plans to ditch industry rivalry and force end of Opec», *The Observer*, 3 November 2002.

⁴⁸ *Guiding Principles for US Post-Conflict Policy in Iraq*, Report of an Independent Working Group cosponsored by the Council on Foreign Relations and the James A. Baker III Institute for Public Policy of the Rice University; Co-Chairs: Edward P. Djerejian, Frank G. Wisner; Project Co-Directors: Rachel Bronson, Andrew S. Weiss, 2002.

⁴⁹ Cohen, A., O'Driscoll, G.P., «The Road to Economic Prosperity for a Post-Saddam Iraq», The Heritage Foundation, *Backgrounders*, n. 1594, 24 September 2002.

⁵⁰ Si veda ad esempio Noël, P., *Pétrole et sécurité internationale: de nouveaux enjeux*, Institut d'Economie et de Politique de l'Energie (Cnrs), Grenoble, settembre 1998.

⁵¹ Yamani, Z., «Opec's long-standing weaknesses», discorso tenuto il 17 febbraio 2000 al Commonwealth Institute, London.

⁵² Chalabi, F.J., «Opec & The 21st Century: The Struggle to Control Prices», July 1999, articolo preparato per il *Columbia University Journal of International Affairs*, disponibile on line al sito del Center for Global Energy Studies.

3. «Giustizia» globale o diritto internazionale

Pier Giuseppe Monateri

I paradigmi mutevoli del diritto internazionale

La guerra all'Iraq decisa dagli Stati Uniti senza l'autorizzazione dell'Onu e i conseguenti problemi aperti di sua legittimazione possono rappresentare una cesura netta nell'evoluzione del diritto internazionale. Le relazioni fra Stati sono state profondamente modificate dal processo di globalizzazione. In questo capitolo esamineremo tale trasformazione, e gli esiti possibili della rottura di continuità costituita dalla guerra.

Passeremo in rassegna la formazione di ciò che abbiamo chiamato il *modello classico* del diritto internazionale e la sua evoluzione verso un *modello rinnovato*, o modello dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), delle relazioni fra Stati sovrani.

Il modello dell'Onu è stato fortemente sponsorizzato dall'America alla fine della seconda guerra mondiale, insieme al «ripudio della guerra», che è stato inserito come principio, dietro suggerimento americano, nelle costituzioni delle tre potenze sconfitte: Germania, Italia e Giappone. Questo modello è divenuto dominante nella percezione mediatica del diritto internazionale, fino a crescere verso l'idea di una costituzione mondiale e la creazione di un vero e proprio *diritto mondiale*. Tali prospettive apparivano serie e forti, e in netta coincidenza con la crescita della globalizzazione, ma si sono drammaticamente incrinare nell'ultimo anno a favore di uno scenario completamente diverso.

Attualmente le strutture di *governance* mondiale, sponsorizzate per lungo tempo dall'America, sembrano rivoltarsi contro gli Stati Uniti nella loro azione contro il terrorismo mondiale e divenire il maggior impaccio alla loro politica estera.

Ci troviamo così di fronte a un rovesciamento di atteggiamenti. Il modello dell'Onu nella sua evoluzione viene contestato soprattutto negli Stati Uniti, mentre trova i maggiori sostenitori in alcune potenze europee, in primo luogo Francia e Germania.

Si tratta di un vero e proprio scontro fra due visioni alternative della giustizia a livello internazionale, laddove entrambe le parti invocano la legittimità sostanziale delle proprie posizioni, fra le quali si sta scavando, in realtà, un solco profondo.

Tutto ciò è avvenuto proprio mentre stavano per emergere un diritto globale e un costituzionalismo globale a livello diffuso, cioè a livello di cosa si deve intendere per legalità internazionale quale sentimento condiviso di giustizia delle azioni degli Stati.

Un tale scontro «ideologico» rappresenta, quindi, uno dei massimi fattori attuali di rallentamento, se non di possibile *rottura* della globalizzazione in aree culturali mondiali connotate da principi e da visioni contrastanti.

Nella prima parte del capitolo esamineremo, quindi, la costruzione e l'evoluzione del modello classico. Nella seconda parte mostreremo come tale evoluzione ha coinciso con le politiche che hanno portato alla globalizzazione dei mercati. Infine, nella terza parte, vedremo come tale evoluzione si è interrotta e cercheremo di delineare lo scenario attuale, uno scenario «dualista» che presenta possibili forti rotture fra alcune visioni europee e la visione americana delle relazioni internazionali.

3.1. La costruzione del modello classico e la sua evoluzione

Il modello classico del diritto internazionale

Tradizionalmente il diritto internazionale è stato concepito come un diritto esclusivamente interstatale. Tuttavia, nel corso della seconda metà del Novecento sono emersi in modo preponderante soggetti di

diritto internazionale diversi dagli Stati: le organizzazioni internazionali sono state riconosciute sempre più come enti dotati di una capacità limitata di agire in ambito internazionale. Allo stesso modo, un certo qual rilievo internazionalistico è stato attribuito anche agli individui nel campo della tutela internazionale dei diritti umani.

Il tratto comune delle nuove entità internazionali è che esse derivano il proprio *status* da accordi fra Stati quali membri originari della comunità internazionale. Perciò, sebbene le organizzazioni internazionali, e soprattutto l'Onu, giochino ormai un ruolo preminente nella comunità internazionale, ciò non ha comportato finora una riconsiderazione di fondo del diritto internazionale come ordine giuridico eminentemente interstatale.

Oggi, specialmente in virtù dell'impatto della globalizzazione, intesa come processo di denazionalizzazione dei mercati, della politica e del diritto, una tale considerazione dell'ordinamento internazionale è in via di trasformazione. In particolare, forte è la tendenza alla creazione di un diritto mondiale come diritto «interno» del mondo che si estenda agli Stati, alle organizzazioni internazionali, agli altri enti non statali, ai gruppi e agli individui¹.

Occorre perciò considerare il concetto di ordine giuridico mondiale così com'è andato creandosi nella nostra tradizione giuridica, e analizzare poi il sistema giuridico internazionale.

L'ordinamento giuridico internazionale classico si caratterizza come un ordine giuridico privo di:

- a. una gerarchia delle fonti delle norme;
- b. un'autorità superiore a quella dei singoli agenti (Stati).

Si tratta, in buona sostanza, di un diritto senza Stato, senza giudice e senza polizia, dove i destinatari delle norme sono loro stessi i creatori, i giudici e gli esecutori delle medesime, a loro piena discrezione².

In tal senso l'ordinamento internazionale è profondamente diverso da quello interno dei singoli Stati, dove appunto esistono sia una gerarchia delle fonti, normalmente concepita come prevalenza delle costituzioni sulla legge, della legge sui regolamenti, dei regolamenti sulla consuetudine; sia un'autorità superiore (lo Stato) ai singoli soggetti di diritto (i cittadini, le società, gli enti di vario tipo).

Si tratta di caratteristiche che rendono peculiare l'ordine internazionale classico³. In pratica, le sole fonti delle norme in esso rico-

nosciute sono gli accordi fra Stati e le consuetudini. Poiché non esiste una gerarchia fra tali fonti, l'accordo fra Stati può derogare alla consuetudine, l'accordo fra Stati può cadere in desuetudine e così via. Vale il principio per cui la fonte successiva toglie vigore alla precedente, laddove tutte le fonti sono di pari importanza. Inoltre, poiché non esiste un'autorità sovraordinata agli Stati, sono questi ultimi che hanno il potere di riconoscere o disconoscere la vigenza delle norme e hanno il potere di applicarle, eventualmente mediante conflitto armato, anche contro gli altri soggetti.

In buona sostanza, nel diritto internazionale classico destinatari e creatori delle norme coincidono, e fungono anche da giudici della loro stessa applicazione. Questo schema considera gli Stati come unici attori e giudici delle loro azioni, e contempla il loro accordo come motore della creazione degli obblighi giuridici.

La stessa consuetudine, in questo schema, vale solo in quanto gli Stati ne riconoscano la sussistenza, cioè in quanto essi si accordino per la sua vigenza. Inoltre, l'eventuale violazione di un accordo internazionale può essere ovviamente giudicata diversamente da una e dall'altra parte dell'accordo, dato che non esiste, al di fuori di specifici accordi di arbitrato, alcun giudice superiore agli Stati, e ai medesimi è comunque demandata l'esecuzione coattiva dell'accordo, dal momento che appunto manca un'autorità giudiziaria di rango superiore agli Stati.

In definitiva, siamo qui in presenza di un diritto per cui ogni parte del contratto è anche giudice delle eventuali controversie contrattuali. È abbastanza evidente come un tale sistema giuridico appaia ormai lontano dalla nostra sensibilità giuridica abituata alle strutture del diritto interno. Il riquadro che segue caratterizza tale sistema in modo sintetico.

Il modello classico

- *Stati sovrani come unici attori del diritto internazionale.*
- *Stati sovrani come legislatori delle norme, agenti dell'ordine internazionale e giudici delle proprie azioni.*
- *Diritto di muovere guerra come attributo principale della sovranità.*

Un tale modello naturalmente nasce e si sviluppa storicamente in determinate condizioni. Per comprenderne l'evoluzione e la portata occorre considerare tre stadi principali delle sue trasformazioni.

1. Il modello classico, denominato anche sistema di Westfalia (che comincia con la conclusione del Trattato di Westfalia nel 1648).
2. L'organizzazione della comunità degli Stati nazionali, che data dal XIX secolo e si sviluppa compiutamente nella prima metà del XX secolo⁴.
3. Il periodo attuale delle trasformazioni dovute alla globalizzazione mondiale.

Il modello classico era molto omogeneo in quanto si poneva come sistema esclusivo di Stati nazionali dotati di un proprio territorio. La sovranità territoriale era il paradigma guida di tale sistema. Gli Stati venivano concepiti come soggetti giuridici territorialmente delimitati e indipendenti, il cui fine era la propria preservazione *nonché* il proprio accrescimento.

La principale caratteristica della sovranità era il *liberum jus ad bellum*, cioè la libertà legittima di muovere guerra agli altri Stati a propria discrezione. La guerra si poneva, cioè, come azione giuridicamente legittima, limitata nella sua esecuzione da poche norme consuetudinarie (divise degli eserciti, dichiarazione preventiva ecc.), salvo il caso di specifici accordi di non belligeranza.

Tale sistema subì un'evoluzione nel senso dell'interdipendenza dovuta all'incremento dei trasporti e della produzione industriale, con il risultato di creare una serie di rapporti di protettorato o di vassallaggio fra Stati, dovuti soprattutto all'espansione coloniale europea, nonché al riconoscimento di altri enti di diritto internazionale diversi dagli Stati: tribù locali con le quali venivano stipulati accordi, comunità locali che chiedevano protezione alle potenze europee. In tale ambito si pose anche il riconoscimento della Santa Sede come ente internazionale, sebbene sprovvisto di territorio, fra il 1870 e la creazione dello Stato della Città del Vaticano.

La stessa autopreservazione degli Stati richiese una continua crescita dell'interdipendenza fra Stati. Tale cooperazione imponeva che le relazioni interstatali fossero più permanenti e affidabili che non sotto il sistema classico del trattato bilaterale, sottoposto alla libera

giurisdizione di ciascuna parte contraente. Conseguentemente, nella seconda metà del XIX secolo si è osservata una tendenza verso la cooperazione istituzionalizzata, fondata su trattati multilaterali. Esempi possono essere le cosiddette unioni amministrative fra Stati, come l'Unione telegrafica internazionale (1865) o l'Unione postale internazionale (1874). Unioni ancora attive e operanti.

Senza dilungarsi, tale movimento evolutivo culminò nel 1919 con la creazione della Società delle Nazioni. Questa lega fu sostanzialmente modellata sulla filosofia della Federazione fra Liberi Stati⁵, la cui creazione determinò però un mutamento nella struttura del sistema giuridico internazionale. I tipi di agenti presenti sulla scena internazionale divennero molto più numerosi che in precedenza, anche se il dibattito sulla loro natura rimane tutt'oggi aperto, laddove la questione principale è se essi debbano venire considerati veri e propri enti indipendenti, o financo superiori agli Stati, o rimangano invece semplicemente creazioni degli Stati, che possono liberamente aderire o meno alle loro risoluzioni⁶. Basti pensare che occorsero circa cinquant'anni di dibattito per giungere a un riconoscimento generalizzato della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali⁷.

È ovvio qui ricordare come una simile tendenza ebbe una notevole accelerazione con la creazione dell'Onu, all'insegna di una trasformazione del diritto internazionale, da mero diritto di coesistenza di enti sovrani a diritto internazionale di cooperazione, tale da comportare limitazioni anche notevoli della sovranità dei singoli Stati.

Il modello rinnovato: l'Onu e la guerra

Nel modello classico la guerra è usualmente definita come la lotta armata, continua e generale, condotta reciprocamente da due o più Stati in conseguenza di un contrasto di interessi che i medesimi non hanno potuto o voluto risolvere pacificamente.

Da questo punto di vista la guerra come procedimento giuridico è un comportamento di autotutela, diretto alla difesa sia di diritti soggettivi, sia di meri interessi, di natura politica, non tutelati da alcuna norma internazionale⁸. La guerra non è quindi sempre un procedimento sanzionatorio a tutela di norme internazionali: in molti casi essa è semplicemente un'azione violenta di autotutela degli interessi politici degli Stati.

Rispetto a tale schema puro di libero ricorso alla guerra per fini politici, numerose norme pattizie erano già intervenute fra gli Stati per limitare l'uso del conflitto armato. Così disponevano, ad esempio, gli artt. 12 e 13 del Patto della Società delle Nazioni del 1919, imponendo agli Stati membri di risolvere pacificamente le loro controversie escludendo il ricorso alla guerra. Attualmente il divieto assoluto di ricorrere alla guerra è sancito dall'art. 2(2)(4) della Carta dell'Onu in cui si legge:

Tutti i membri dovranno astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato [*N.B.* anche *non* membro dell'Onu], sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini dell'Onu.

Stando a tale impegno, uno Stato membro potrebbe ancora lecitamente ricorrere alla guerra, senza violare gli obblighi societari, in tre soli casi:

1. qualora si debba difendere con le armi da un'aggressione non provocata (art. 51 della Carta);
2. qualora intervenga con le armi per difendere uno Stato alleato ingiustamente aggredito (art. 51 della Carta);
3. qualora, in base ad apposita decisione del Consiglio di Sicurezza o anche dell'Assemblea Generale, venga invitato a intervenire con un proprio contingente armato contro uno Stato aggressore o inadempiente a una decisione societaria (artt. 42-43 della Carta).

La questione dell'art. 51 è della massima importanza e gioca oggi, come vedremo, un ruolo fondamentale per la riaffermazione allargata del diritto degli Stati all'autodifesa di fronte a un «attacco armato» terroristico di ampia portata.

In pratica, allora, esiste da sempre nella Carta dell'Onu una tensione fondamentale fra l'art. 2(2)(4) e l'art. 51. Di per sé tale tensione non è stata risolta, ma è rimasta quiescente per anni, ed è oggi giunta al punto di rottura.

Senza anticipare qui quanto vedremo in seguito, le linee base di questo modello rinnovato, rispetto al modello classico, possono venire schematicamente riassunte nel riquadro che segue.

Il modello rinnovato

- *Sorgere di organizzazioni internazionali dotate di personalità giuridica.*
- *Sorgere dell'Onu come organo massimo della governance mondiale.*
- *Divieto di ricorso libero alla guerra sulla base dell'autovalutazione dei propri interessi politici.*

La Carta dell'Onu: da trattato a costituzione del mondo

Come dicevamo, il sorgere dell'Onu ha comportato una modifica sostanziale del sistema del diritto internazionale. Formalmente, la Carta dell'Onu si presenta come un mero accordo fra Stati, concepibili ancora come attori principali del diritto internazionale. Le peculiarità di tale accordo hanno però comportato il sorgere di una sua visione come possibile costituzione globale del mondo.

In effetti la Carta dell'Onu non prevede un organo dedicato in modo esclusivo alla sua stessa interpretazione, ma è invece soggetta a molteplici livelli di interpretazione, nessuna delle quali è autoritativamente vincolante⁹. Il che, ovviamente, complica il processo di determinazione del significato delle sue previsioni.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati ha creato una serie di regole interpretative nella speranza di fornire chiarezza¹⁰. Tuttavia, come abbiamo appena visto, la Carta non è un trattato come gli altri, ma un trattato costitutivo che ha creato una complessa struttura di organi simile a quella di uno Stato. Ciò la rende suscettibile di venire interpretata come una sorta di costituzione della comunità mondiale¹¹.

Se si caratterizza la Carta come costituzione mondiale, ovviamente si permette la medesima flessibilità interpretativa che si adotta per consentire alle costituzioni di evolvere storicamente, tenendo conto dei mutamenti che subiscono le comunità che in esse si riconoscono. Una tale flessibilità evolutiva era stata, anzi,

espressamente auspicata da John Foster Dulles¹² all'indomani della sua creazione.

La definizione della Carta come costituzione mondiale ha, a questo punto, ovvie e importanti conseguenze sulla sua interpretazione e sulla definizione del ruolo dell'Onu nell'arena del diritto internazionale.

La Convenzione di Vienna definisce i trattati come accordi fra due o più Stati soggetti alle norme del diritto internazionale¹³. Il trattato si inserisce quindi all'interno dell'ordine giuridico internazionale da cui deriva la sua forza vincolante e i suoi limiti di efficacia.

Orbene, fin dall'inizio la Carta dell'Onu è stata qualificata come trattato costitutivo, per il fatto di aver dato vita a un complesso di organi con il compito di svolgere «funzioni fondamentali» all'interno della comunità internazionale, *incluso* il mantenimento della pace internazionale. Ciò spinge vari autori a vedere nella Carta qualcosa di più di un mero trattato fra Stati, e anche qualcosa di più di un mero trattato costitutivo di un organismo internazionale. Vi sono almeno quattro aspetti da considerare:

1. il preambolo della Carta;
2. la somiglianza strutturale fra gli organi dell'Onu e il complesso degli organi di uno Stato;
3. l'efficacia della Carta nei confronti degli Stati non firmatari;
4. la flessibilità delle possibilità interpretative della Carta.

In primo luogo, l'idea di costituzione invoca l'immagine di una comunità politica preesistente che si ritrova in un insieme di principi fondamentali, eventualmente raccolti in forma scritta in un singolo documento. Il preambolo della Carta esplicitamente richiama appunto quest'immagine: «We the peoples of the United Nations [...] through representatives [...] have agreed to the present Charter of the United Nations and do hereby establish an international organization to be known as the United Nations».

Peraltro, l'analogia con le parole d'apertura della costituzione degli Stati Uniti è più che voluta, e in effetti tale preambolo suggerisce l'avverarsi di un «momento costitutivo» laddove i popoli dell'Onu parlano a una voce tramite i loro rappresentanti. Inoltre

l'uso del termine «peoples» ha ovvie conseguenze rispetto all'idea tradizionale per cui solo gli Stati potevano dar vita a trattati. Qui non sono i governi o gli Stati a parlare, ma i loro popoli. Gli Stati e i governi cambiano, mentre i popoli perdurano.

Per quanto attiene al secondo punto, la somiglianza strutturale degli organi dell'Onu con gli organi amministrativi e legislativi degli Stati è chiaramente importante: in breve, il Consiglio di Sicurezza funziona come corpo legislativo ed esecutivo, l'Assemblea Generale come corpo amministrativo, la Corte di Giustizia assolve alla funzione giudiziaria.

Parimenti importante è poi il potere attribuito dalla Carta di prendere misure con riguardo agli Stati non membri dell'Onu¹⁴. La Carta riconosce inoltre diritti anche agli Stati non membri proprio mediante la proibizione generalizzata dell'uso della forza – art. 2(4) – la quale, quindi, non è rivolta solo alla comunità degli Stati membri. Infine la Carta riporta tutti gli Stati, indipendentemente dal loro *status* di membri, sotto il dominio dell'Onu, stabilendo all'art. 2(6) che «all Members shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security».

Tutto ciò spezza la visione classica della Carta come mero accordo fra Stati e dell'Onu come mera associazione. Naturalmente nel diritto dei trattati la loro efficacia è limitata alle parti e non può estendersi ai terzi, tanto meno vincolarli ai principi di un'associazione di cui non fanno parte. Viceversa, diversamente dai trattati la Carta richiede adesione ai propri principi anche dagli Stati non membri, e permette azioni violente contro di essi allo scopo del mantenimento della pace internazionale (art. 42).

In sostanza, se la Carta fosse un semplice trattato, la disposizione dell'art. 2(6) potrebbe venire considerata illecita dai non membri, e anzi risultare come un atto di ostilità internazionale che legittimerebbe una reazione violenta contro i firmatari della Carta. O la Carta si pone come qualcosa di più di un trattato, ovvero come una costituzione mondiale, o la Carta stessa potrebbe essere vista, in base al modello classico, come il progetto di un'associazione a delinquere di carattere internazionale.

Infine, diversamente dai trattati, che sono *contratti* fra Stati, in cui valgono regole interpretative strette di determinazione degli ob-

blighi contrattualmente assunti, la Carta, in modo simile alle costituzioni, è stata volutamente scritta con un linguaggio generale e flessibile, onde permetterne un'interpretazione evolutiva¹⁵. Pertanto essa non rappresenta soltanto un trattato che definisce il *settlement* prodottosi alla fine della seconda guerra, ma crea una struttura di governo mondiale tanto fra gli Stati membri quanto in relazione all'intera comunità mondiale.

In questo modo il modello rinnovato del diritto internazionale si distacca completamente dal modello classico. Ciò è avvenuto utilizzando la *forma* del trattato, ma creando un ordine completamente rinnovato, che era perfettamente presente al momento della sua edificazione, come infatti ebbe a dire il presidente Truman nella sessione finale della Conferenza di San Francisco, quando paragonò la Carta a una costituzione in grado di crescere e di espandersi con il tempo¹⁶.

Per circa cinquant'anni questa visione, peraltro americana, della Carta come costituzione della comunità mondiale, è stata confermata e rafforzata fino a farla divenire la base di un nuovo modello delle relazioni internazionali¹⁷.

Fra modello classico e modello rinnovato l'antitesi non potrebbe allora essere più completa. Senonché il modello classico non è morto, ma è rimasto come sfondo, intonso nei suoi principi, rispetto alla creazione del modello rinnovato. Come nelle vecchie religioni le antiche divinità non scompaiono, ma si affiancano ai nuovi culti. Dopo tutto, il diritto internazionale appare come una disciplina essenzialmente conservatrice¹⁸. Tenendo però presente tale «affiancamento», una delle maggiori difficoltà di comprensione dell'attuale regime del diritto internazionale si chiarisce nei suoi aspetti più problematici: si tratta della contemporanea convivenza di due modelli opposti, che sarebbe facilmente descrivibile come contraddizione dialettica. Il modello rinnovato, cioè, non si è, in realtà, sostituito formalmente al modello classico, ma è sorto da esso e a esso si è affiancato. La reviviscenza del modello classico è, quindi, sempre stata possibile, anche se la sua possibilità era apparsa ormai remota nell'era della globalizzazione.

Per questo motivo procederemo ora ad analizzare l'impatto che la globalizzazione poteva avere sull'evoluzione del modello rinnovato e le rotture e discontinuità che si sono invece verificate.

3.2. Le promesse possibili: globalizzazione e diritto internazionale

L'ideologia americana e il formalismo europeo: un connubio instabile

Come abbiamo detto, il sorgere del modello rinnovato è stato fortemente influenzato dall'ideologia americana, che ne ha fatto un pilastro della propria azione internazionale insieme al principio del «ripudio della guerra» impiantato nelle costituzioni delle potenze sconfitte.

La «visione americana» dell'evoluzione del diritto internazionale la pone come uno scontro tra il punto di vista degli Stati Uniti e quello delle potenze europee, che, per ovvie ragioni storiche, furono quelle che crearono le basi del modello classico. Si sostiene, in tal modo, che, per la maggior parte della storia americana, l'enfasi sulla legalità internazionale avrebbe distinto l'atteggiamento degli Stati Uniti da quello delle potenze europee, per le quali la guerra sarebbe stata, anzi, la caratteristica principale della sovranità¹⁹.

Tali opposte visioni sarebbero venute per la prima volta apertamente in conflitto durante la Conferenza dell'Aia del 1898-1899, laddove le potenze europee intendevano semplicemente approvare regole che mitigassero la guerra per quel che concerne il trattamento dei prigionieri, le clausole armistiziali o altro, mentre i delegati americani avrebbero voluto riformare il comportamento stesso degli Stati nazionali mediante regole di ricorso obbligatorio all'arbitrato in luogo delle azioni di forza. Joseph Croate, come capo della delegazione americana, espresse, in quell'occasione, il punto di vista secondo cui la guerra era ormai da considerarsi un anacronismo, come il duello o la schiavitù, uno stadio dell'evoluzione dei rapporti che la comunità internazionale aveva ormai semplicemente superato. In quell'epoca priva di ipocrisia i delegati tedeschi avrebbero risposto che il ricorso obbligatorio all'arbitrato danneggiava la Germania poiché la privava della sua principale risorsa strategica: la capacità di mobilitare e schierare le truppe in modo più veloce di qualsiasi altra grande potenza²⁰. La guerra, come attributo della sovranità, non può essere soggetta al giudizio altrui.

Il punto di vista americano sarebbe culminato nel Processo di

Norimberga, come contraltare alla concezione tedesca della sovranità: tale processo sarebbe in effetti la sottoposizione a scrutinio giudiziale proprio della sovranità, del modo e dei mezzi attraverso cui la sovranità politica internazionale è stata usata dalla Germania.

La dimensione della ricostruzione ideologica del diritto internazionale non deve essere sottovalutata. Essa, infatti, contribuisce alla creazione stessa dei termini del «discorso» internazionale. Ed è proprio una questione di lotta ideologica sulla giustizia globale quella a cui oggi stiamo assistendo come fattore di potente disunità dei fenomeni di globalizzazione.

La «visione americana» dell'evoluzione del diritto internazionale può quindi essere schematicamente riassunta nel riquadro che segue.

La «visione americana»

- *Potenze europee: visione incentrata sui propri interessi politici e il loro perseguimento mediante la guerra.*
- *Collasso di questo sistema proprio a cagione delle guerre europee.*
- *Stati Uniti: visione incentrata sulla legalità internazionale in quanto scissa dalle valutazioni politiche dei singoli Stati, e rifiuto della guerra in favore della conciliazione e dell'arbitrato.*
- *Trionfo di tale sistema con la creazione del nuovo ordine internazionale alla fine della seconda guerra mondiale.*

In realtà, come abbiamo visto, il diritto internazionale non esisteva, *eo nomine*, prima del XIX secolo²¹. I discorsi sui suoi fondamenti a partire dalla Pace di Westfalia appartengono a quel secolo, e si pongono come ricostruzioni *ex post* di una genealogia storica che dia fondamento a una prassi corrente. Ma all'epoca di Westfalia e per tutto il Settecento, in realtà, erano ancora le categorie del diritto di natura o del diritto delle genti, categorie derivate dal diritto romano, a venire utilizzate; soprattutto, prima del XIX secolo non esisteva una «professione» di internazionalisti in senso proprio: non esisteva,

cioè, una prassi professionale di un ceto di specialisti del diritto internazionale²².

Tale ricostruzione del pedigree della professione degli internazionalisti (eventualmente ricondotta a Hugo Grozio o altri nobili antenati) impedisce, invero, di cogliere la discontinuità radicale che avvenne in quest'ambito del diritto fra la prima metà del XIX secolo e l'emergere di una vera e propria disciplina accademica nelle varie nazioni, ma su scala mondiale, tra il 1869 e il 1885²³.

Lo spirito soggiacente a tale prassi professionale era quello di una scienza positiva del diritto internazionale, anche se non ne esisteva alcuna legislazione positiva per la buona ragione che non vi era alcun legislatore internazionale. In sostanza, quindi, tanto il carattere giuridico delle relazioni internazionali quanto la forza obbligatoria di quelle che vennero ricostruite come norme internazionali, derivavano dallo *status* di scienza del diritto internazionale così come veniva accreditato da ristrette *élites* accademiche.

Questo spirito soggiacente sarebbe venuto in gran parte meno fino a culminare in una vera e propria crisi negli anni Sessanta, laddove la consapevolezza di un diritto internazionale non diverso da una «struttura di mosse argomentative» sarebbe divenuta dominante. La stessa prassi professionale del diritto internazionale era in crisi e l'oggettività delle regole giuridiche internazionali era seriamente messa in discussione, proprio quando l'evoluzione in atto cominciò a essere fortemente influenzata dai fenomeni che hanno poi dato vita alle spinte verso la mondializzazione del diritto.

Come abbiamo visto, si era prodotto un vasto dibattito che comportava soprattutto un accrescimento delle interconnessioni fra il diritto internazionale e le relazioni internazionali²⁴, ben al di là del mero riconoscimento dell'interazione fra diritto e politica nell'area internazionalistica, facendo saltare gli schemi del modello classico.

In fondo tale modello riconosceva un vasto ruolo alla valutazione politica discrezionale degli Stati sovrani, ma inseriva la politica all'interno di uno schema formalistico che in ultima analisi, in assenza di ruoli distinti fra creatori, destinatari e giudici delle norme, si reggeva sulla fede in una scienza del diritto autonoma e autofondata.

Era tale visione della scienza del diritto che trasformava, come il tocco della mano di Mida, la natura sostanzialmente politica e discrezionale delle relazioni internazionali in un ordinamento giuridico formalizzato. In questo senso l'ideologia americana della giusti-

zia trovava in realtà nel formalismo della scienza europea del diritto un profondo alleato nella costruzione dell'ordinamento internazionale. Costruzione che era affidata in larga misura alle *élites* intellettuali e professionali di giuristi in grado di legittimarsi formalmente proprio in virtù dello stesso paradigma formalista della scienza di cui erano i custodi. Il seguente riquadro riassume tale visione.

Il connubio formalista

- *In ultima analisi, il diritto internazionale si fonda sulle valutazioni politiche degli Stati sovrani.*
- *Tali valutazioni sono però descritte in termini formali come costituenti di un ordinamento giuridico.*
- *Il diritto è una scienza autonoma i cui studiosi non sono attori politici ma scienziati indipendenti.*
- *È possibile, di conseguenza, costruire una teoria della giustizia internazionale.*
- *Tale teoria della giustizia internazionale può venire utilizzata per valutare in termini legalistici le azioni discrezionali degli Stati.*

Il dibattito degli anni Sessanta registrò, nel diritto internazionale, il venir meno della fede nella scientificità indipendente del diritto, che si era verificato anche in altri campi della scienza giuridica, mettendo quindi in discussione il connubio formalista proprio alla vigilia delle spinte verso la creazione di un ordine globalizzato, rendendo nel contempo più difficile la sua ricostruzione come ordinamento puramente giuridico.

Tale dibattito era volto soprattutto alla ricerca della costruzione (ricostruzione) di un sistema di *governance* internazionale come «somma dei vari modi in cui individui e istituzioni, pubbliche e private, dirigono i loro affari comuni»²⁵, cioè come insieme di «reticoli di regole formali e informali, ruoli e relazioni che definiscono e regolano le prassi sociali degli Stati e degli agenti non statali nell'are-

na internazionale»²⁶. Con ciò si indicava un insieme di *building blocks* per il diritto internazionale ben più ampio di quello utilizzato nel modello classico, senza tuttavia che questo si estinguesse o sparisse dall'orizzonte della considerazione ultima della giuridicità dell'ordinamento internazionale.

Proprio come il governo è un sottosettore della *governance*, così pure le teorie sul diritto internazionale divennero un sottosettore di più ampie teorie sul potere e l'organizzazione sociale del mondo. In tal luce la maggior parte della letteratura adottò come basi della teoria le assunzioni implicite di un «*embedded liberalism*», un «liberalismo dormiente»²⁷, assunzioni che nel volgere di qualche anno divennero quelle di un vero e proprio trionfalismo liberale o neoliberale.

Un critico ha recentemente caratterizzato tale processo come prassi di instaurazione di una «civiltà liberale globalizzata»²⁸ che incorpora acriticamente questa visione generale all'interno di un ordine costituzionale universale completamente nuovo²⁹.

Tratteggiato così, il progetto del globalismo solleva nuove sfide per la dottrina internazionalistica per una riforma dell'ordine mondiale³⁰. In generale, i teorici delle relazioni internazionali hanno suggerito negli ultimi anni l'esistenza di un importante livello di analisi al di sopra del livello statocentrico, in un dominio qualificato come dominio dei «regimi internazionali». Tali «regimi» sono più ampi degli Stati, sono generalmente collettività di Stati, istituzioni o organizzazioni internazionali, o ordinamenti normativi; implicano però anche l'esistenza di componenti più intangibili come insiemi di credenze comuni e ideologie unificanti³¹.

Questo nuovo credo globalista rigetta la nozione «mercantilista» tradizionale di sovranità territoriale a favore di uno spiazamento dei centri di potere al di fuori del «territorio», per una loro dislocazione in gruppi di *élites* che si ritrovano al contempo all'interno e all'esterno delle strutture degli Stati. La sovranità territoriale risulta quindi più un ostacolo che una premessa dell'efficacia di tali centri di potere. Onde il progetto globalista tende necessariamente alla frantumazione (o, eufemisticamente detta, parcellizzazione) della sovranità statale, sia riducendo il potere degli Stati all'interno del loro territorio, sia aumentando però la capacità delle varie *élites* interne agli Stati di agire al loro esterno per esercitare un effettivo controllo transnazionale³².

Pochi dubitavano della natura «costituente» di tale processo di

normazione internazionale. Lo stesso Renato Ruggiero, quando era direttore generale della World Trade Organization, ebbe a dichiarare, nel 1996: «We are no longer writing the rules of interaction among separate national economies. We are writing the constitution of a single global economy»³³.

Date queste premesse costituzionali, non è sorprendente che la questione della legittimità dell'ordine internazionale venga continuamente risolta³⁴.

Si doveva così aprire un'età di costituzionalismi globali in competizione: la vecchia concezione «anarchica» del diritto internazionale doveva cedere il passo all'emergente costituzione globale del mondo e alla sua configurazione come *network* multicollegato intorno a centri di potere deterritorializzati. Una riconfigurazione post-moderna tutt'altro che semplicemente filosofica³⁵.

La deterritorializzazione delle strutture di governo contribuiva a un'ulteriore erosione del modello classico, fondato sullo Stato nazionale a base territoriale. La conseguenza di ciò doveva essere la definitiva rottura del monopolio degli Stati come attori internazionali. Nel contempo, però, essa apriva crepe sotterranee anche alla concezione della Carta dell'Onu come costituzione del mondo, giacché la natura stessa degli atti e del funzionamento degli organi dell'Onu non poteva più essere colta come puramente giuridica, ma sempre più scopertamente, e ineluttabilmente, affiorava come eminentemente politica. Dopo tutto, il Consiglio di Sicurezza non è un giudice imparziale, bensì un organo politico di rappresentanza di alcune maggiori potenze, e l'Assemblea Generale è scopertamente politica nei suoi funzionamenti e nelle sue deliberazioni.

Il realismo degli anni Sessanta ha quindi sì aperto la strada al possibile smantellamento definitivo del modello classico, ma ha anche minato la forza di resistenza del modello rinnovato nelle sue pretese di giustizia globale. In tal modo si è arrivati alla situazione attuale in cui, come vedremo, più visioni della giustizia mondiale possono venire apertamente a confronto.

*La governance di un mondo globalizzato:
dal compromesso liberale alla globalizzazione neoliberale*

Quanto siamo venuti dicendo riflette naturalmente la crisi attuale della globalizzazione³⁶. Il compromesso del «liberalismo dormiente»

aveva creato un bilanciamento tra un'economia internazionale sufficientemente aperta e gli sforzi nazionali di mantenere un controllo sui mercati interni, assicurando politiche di uguaglianza e sicurezza sociale, combinando una crescente globalizzazione economica con una certa autonomia interna per le politiche democratiche³⁷.

Il «liberalismo dormiente» era un regime intenzionale messo in opera per facilitare le politiche interne e proteggere le economie nazionali e i sistemi nazionali di benessere sociale da possibili shock globali³⁸. In sostanza, un piano che consentiva una certa qual regolamentazione nazionale delle economie, al fine precipuo di promuovere l'occupazione e redistribuire il reddito³⁹; al fine, si potrebbe dire, di creare il ceto mondiale dei futuri consumatori globali.

Un tale sistema combinava efficienza e legittimità: nonostante l'apertura delle economie, le maggiori scelte politiche potevano avvenire a livello nazionale e i governi nazionali dovevano rispondere a processi di controllo democratici.

In buona misura, il progetto neoliberale della globalizzazione ha spezzato tale compromesso in favore di una diversa e ben maggiore integrazione economica planetaria che, ovviamente, sottraendo poteri decisionali al livello nazionale, impedisce la protezione di cui godevano le politiche di controllo economico a fini redistributivi e di sicurezza sociale, spezzando anche il legame esistente fra i processi democratici di controllo e le scelte politiche di maggior rilievo.

Il *management* dei problemi sollevati dal globalismo dovrebbe allora, secondo lo stesso progetto della mondializzazione, passare attraverso cinque idee chiave⁴⁰:

1. sussidiarietà;
2. *governance* di multilivello (*multilevel governance*);
3. politiche collettive (*multiactor politics*);
4. interconnessioni internazionali (*networks*);
5. limiti prudenziali e rallentamenti tattici della globalizzazione.

La sussidiarietà riconosce che, sebbene le possibilità di controllo nazionali siano limitate dalla globalizzazione, e sebbene gli organismi e gli enti sopranazionali possano giocare un ruolo crescente, gli Stati rimangono la fonte primaria di legittimazione democratica delle isti-

tuzioni mondiali, nonché gli attori di base dell'ordine mondiale; perciò deve rimanere di loro competenza tutto quanto può essere efficientemente gestito a tale livello. In questo modo il vecchio ruolo attribuito agli Stati in nome della sovranità viene recuperato sotto la bandiera del controllo democratico dei processi politici.

La *multilevel governance* riconosce che i governi nazionali si debbono coordinare in modo crescente a livelli multipli, onde le loro competenze debbono venire ridislocate in gran parte a livello sopranazionale e a livello substatale. Essa quindi spinge in direzione opposta alla sussidiarietà e cerca di far convivere gli Stati con le organizzazioni internazionali, a prezzo, evidentemente, di una continua tensione dialettica nel modello delle loro relazioni.

Il principio della *multiactor politics* riconosce che nuovi attori – e soprattutto le società per azioni – si sono affiancati agli Stati e alle organizzazioni internazionali come elementi determinanti che devono venire integrati nella definizione dei processi politici. Una considerazione «realista» che, ovviamente, aumenta la comprensione, ma mina ulteriormente le basi di un ordinamento internazionalista di tipo pubblico.

L'accento sui *networks* pone in evidenza che la maggior parte delle politiche di governo mondiale è condotta a livello di aggregazioni collettive, e che ogni sistema realistico di *governance* mondiale deve tenere conto di tali processi decisionali e delle relazioni da essi creati.

Infine, l'idea dei «limiti prudenziali» agli scopi della globalizzazione riflette la presa di coscienza dell'esistenza di tensioni reali fra gli imperativi dell'integrazione economica e importanti valori nazionali, così che le politiche di integrazione debbano essere flessibili e richiedere tempi diversi per le varie realtà nazionali.

Una via per reinventare il liberalismo dormiente sarebbe, allora, quella di affidarsi a un *networked minimalism*: *networked* perché operato a livello collettivo internazionale, *minimalista* in quanto flessibile⁴¹.

Forse, com'è stato suggerito, l'Unione Europea si presenta proprio come modello di *networked minimalism*⁴². L'Unione Europea ha in effetti creato un sistema di *governance* che combina un approccio minimalista all'integrazione con l'uso di *networks* intergovernativi al fine di assicurare processi deliberativi efficienti e processi di legittimazione democratica. Un tale «metodo aperto di coordina-

mento» combina accordi su obiettivi comuni, direttive non vincolanti, indicatori statistici comuni, con sforzi di coinvolgere attori pubblici e privati a livello locale, nazionale ed europeo, lasciando tuttavia ai governi nazionali decisioni politiche come quelle sull'occupazione e le politiche sociali.

Ciò a cui in effetti si assiste oggi è forse una rivitalizzazione dell'importanza della «nazionalità»⁴³, in contrasto con la tesi di un'epoca postnazionale in cui l'appartenenza a uno Stato avrebbe perso importanza, eclissata dal sorgere di identità transnazionali e da sistemi internazionali di protezione dei diritti umani.

Com'è stato giustamente osservato, l'ampiezza di una teoria della cittadinanza è potenzialmente illimitata⁴⁴, ma dal punto di vista del diritto internazionale essa si riduce attualmente, e ovviamente, all'appartenenza di un soggetto a un determinato Stato, laddove, in effetti, si constata una crescente armonizzazione spontanea della cittadinanza nei paesi industrialmente più avanzati, fenomeno che è appunto dovuto, però, più alle politiche interne degli Stati che non al sistema internazionale di protezione dei diritti umani.

Orbene, questi sono in parte, ma soprattutto sarebbero stati, i discorsi dominanti e lo schema di pensiero con cui avremmo avuto a che fare se la mondializzazione fosse andata avanti in modo pacifico. Sostanzialmente, avremmo avuto una convivenza «soffice» fra ruolo degli Stati e ruolo delle organizzazioni internazionali, verso la creazione di collettività di Stati che non necessitavano di una definizione dura e rigorosa; avremmo avuto un'integrazione «spontanea» a livello dei singoli Stati delle regole di cittadinanza e un forte ruolo anche del diritto privato globalizzato per il posto quasi dominante assunto dalle maggiori *corporations* multinazionali⁴⁵.

Senonché la mondializzazione *non* è andata avanti in modo pacifico e non traumatico. La guerra nel Kosovo prima, e l'attacco terroristico dell'11 settembre, hanno in realtà modificato in modo essenziale la scena. Sono proprio le conseguenze di questi avvenimenti che dobbiamo ora prendere in considerazione.

3.3. La globalizzazione e i suoi nemici: lo scontro sulla giustizia globale

L'interventismo umanitario e il Kosovo

Per circa mezzo secolo l'uso della forza in ambito internazionale è stato dunque sottoposto al regime che abbiamo visto operante per quanto riguarda l'Onu. Un regime che è stato, però, profondamente modificato dall'azione della Nato nel 1999 per fermare la «pulizia etnica» attuata dal governo Milosevic nella regione del Kosovo.

Da un punto di vista strettamente internazionalista quella di Milosevic era una mera politica interna: nessuno, quindi, poteva seriamente arguire che le nazioni della Nato avessero un diritto di intervento fondato sull'autodifesa, né il Consiglio di Sicurezza aveva autorizzato la campagna di bombardamenti.

Stando alla Carta dell'Onu mancava, pertanto, una giustificazione giuridica all'intervento militare⁴⁶. Esso, anzi, avrebbe apertamente contrastato con la proibizione – art. 2(7) – di intervento nelle questioni «interne» degli Stati. In sostanza, la guerra combattuta dalla Nato si è posta al di fuori dello schema del modello dell'Onu e ha perciò richiesto una serie di giustificazioni.

Alcuni autori hanno tentato di spiegare tale uso della forza sulla base di una dottrina dell'«intervento umanitario», la quale però, a detta dei suoi stessi sostenitori, non trova appiglio né nel testo della Carta né in un'interpretazione dell'intenzione dei suoi redattori⁴⁷.

A ragione di questa difficoltà Glennon ha cercato di ricostruire in modo completamente alternativo l'uso legittimo del ricorso alla forza nell'attuale diritto internazionale⁴⁸, abbandonando il ricorso obbligato all'interpretazione della Carta dell'Onu e bollandolo come un vecchio e venerando edificio, non più fruibile nella nostra epoca. Tale approccio, che è stato ulteriormente sviluppato dopo l'attacco dell'11 settembre⁴⁹, ha ovviamente importanti implicazioni tanto per la dottrina della guerra legittima in generale quanto per le pretese americane in particolare.

Il punto di partenza consiste qui nell'ammissione piena che la campagna in Kosovo sia avvenuta in violazione dell'art. 2(4) dello Statuto, rifiutandosi ogni tentativo «ermeneutico» di trovare una qualche autorizzazione nascosta nelle pieghe delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁵⁰. Allo stesso modo viene rifiutata la dottrina della

«consonanza» fra gli scopi dell'intervento umanitario e quelli dello Statuto⁵¹.

L'analisi si fonda peraltro su vari precedenti di intervento, quali quelli in Bangladesh (1971), Uganda (1979), Repubblica Centrafricana (1979), Grenada (1983), e sulla considerazione dell'inefficacia pressoché totale del regime dell'Onu considerando i 65 conflitti avvenuti tra il 1945 e il 1996 che hanno prodotto un totale di circa 11 milioni di morti⁵². Perciò sarebbe illusorio cercare di riportare la realtà attuale nelle categorie obsolete della Carta, la quale avrebbe semplicemente perso la sua rilevanza operativa, come l'intervento in Kosovo dimostrerebbe in modo lampante.

In luogo del regime moribondo, se non defunto, della Carta, Glennon cerca di edificare un «vero sistema giuridico di governo dell'uso della forza»⁵³, che si rifà sostanzialmente al modello classico del diritto internazionale⁵⁴.

Si vede dunque come l'attenzione per la legittimità democratica dei processi politici riporti in auge il ruolo degli Stati, così come l'umanitarismo li ripresenta come attori fondamentali del diritto internazionale. Da questo punto di vista il modello classico dimostra sicuramente una capacità camaleontica e di sopravvivenza del tutto inaspettate.

In particolare, dopo l'attacco del settembre 2001, Glennon ha argomentato che la Carta dell'Onu non può più costituire una barriera contro le azioni preventive di difesa⁵⁵, onde l'intero edificio fuori moda della Carta dovrebbe venire abbandonato in favore di una considerazione effettiva della prassi attuale delle potenze mondiali⁵⁶.

Nel dibattito americano sulla valenza della Carta è interessante notare che anche coloro che ritengono, a differenza di Glennon, che essa mantenga la propria validità spingono a reinterpretarla, alla luce delle esigenze attuali, più come struttura di *governance* dei conflitti che come contratto fra Stati, al di là di uno stretto approccio ermeneutico alle limitazioni dell'uso della forza contenute nel testo⁵⁷. Né poche né marginali sono le voci che negano che l'autorizzazione all'uso legittimo della forza abbia come unico fondamento l'operato dell'Onu, e che invece estendono tale autorità di approvazione legittima anche alla Nato⁵⁸.

In pratica, anche coloro che non desiderano tagliare i ponti con l'impianto della Carta ritengono comunque necessari alcuni aggiustamenti contro il suo «impianto restrittivo» all'uso della forza⁵⁹.

L'uso della forza rimarrebbe illegittimo senza un vasto consenso multilaterale, ma il Consiglio di Sicurezza non potrebbe pretendere di essere l'unico depositario di tale potere di approvazione. Sarebbe perciò illegittima l'azione unilaterale, ma non l'azione supportata da una coalizione di Stati, anche in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

La chiave di volta di queste tesi «intermedia», che però legittimerebbe in sostanza qualsiasi azione degli Stati Uniti supportata da un certo numero di loro alleati, consiste in uno slittamento di significato di ciò che costituisce una minaccia alla sicurezza e alla pace internazionali. In particolare, costituirebbero una simile minaccia:

- a. una politica interna che generi flussi migratori destabilizzanti o tensioni etniche violente (come nel caso del Kosovo);
- b. lo sviluppo di armi di distruzione di massa che dimostrino *ex se* le intenzioni o tendenze aggressive degli Stati in questione (come nel caso dell'Iraq).

Tali situazioni legittimerebbero la decisione collettiva di un gruppo di Stati di adottare l'uso della forza, al di fuori dello schema stretto della Carta dell'Onu⁶⁰. Naturalmente, l'uso della forza resterebbe circoscritto ad azioni collettive volte allo scopo di mantenere l'ordine mondiale o di preservare la sicurezza internazionale. Mentre rimarrebbe inalterato il valore della Carta per quanto riguarda l'uso della forza a fini espansionistici o per la soluzione di dispute su interessi nazionali, privi di risvolti di sicurezza collettiva.

Può essere esemplificativo del clima del dibattito americano riportare il giudizio di Tiefer secondo cui le azioni degli Stati Uniti risulterebbero maggiormente tollerabili, da parte del resto del mondo, «se gli altri Stati si rendessero conto» che l'azione americana intende, come nel caso del Kosovo, superare gli stretti limiti imposti dalla Carta dell'Onu senza tuttavia abbandonare il principio della sicurezza collettiva e della decisione multilaterale⁶¹.

Nel giro di poco si può quindi assistere a un rovesciamento pressoché completo del modello rinnovato a favore di un modello classico collettivo. Le linee principali di tale modello sono riassunte nel riquadro che segue.

La sicurezza collettiva oltre l'Onu

- *La Carta dell'Onu imbriglia l'uso internazionale della forza a fini espansionistici o di mera politica nazionale degli Stati.*
- *La Carta dell'Onu però non riguarda, ovvero è troppo stretta e quindi deve sul punto essere superata, le azioni collettive umanitarie o di sicurezza globale.*
- *In tali casi, non singoli Stati, ma collettività significative di Stati democratici possono agire al fine di ristabilire, anche con la forza e senza autorizzazione dell'Onu, la sicurezza mondiale e la difesa dei diritti umani.*

È facile vedere tanto la retorica di giustizia con cui questa visione è cementata, quanto il ruolo evidente che essa affida agli Stati Uniti e ai loro principali alleati nella gestione dell'ordine internazionale. La posizione degli Stati Uniti non si presenta, quindi, come una rottura della legalità internazionale, ma come un suo completamento a cagione delle lacune e delle limitazioni del modello dell'Onu. In pratica, o agisce l'Onu per gli scopi di cui alla sua Carta o agiscono gli Stati Uniti e i loro alleati, mentre resta illecito e illegittimo qualsiasi altro ricorso all'uso della forza in campo internazionale.

Le sanzioni all'Iraq

Di pari passo con la discussione generata dall'intervento Nato in Kosovo muove il dibattito americano sull'efficacia del sistema di sanzioni previsto dalla Carta dell'Onu⁶² e sulla necessità di un suo eventuale rafforzamento⁶³, con particolare riferimento al caso dell'Iraq⁶⁴.

La premessa delle critiche americane sul sistema sanzionatorio dell'Onu risiede nella sua relativa inefficacia, a causa delle tensioni cagionate dalla guerra fredda, fino al collasso dell'Unione Sovietica verificatosi nel 1991. La conseguenza di ciò è che il sistema delle sanzioni previsto dal capitolo VII della Carta è rimasto in sostanza incoerente e privo di principi comprovati dall'esperienza. Inoltre, ta-

li analisi convergono nell'indicare la pluralità di possibilità sanzionatorie collettive che sono sorte a livello internazionale a cagione dello scacco dei veti incrociati nel Consiglio di Sicurezza, e che dimostrerebbero come questo non possa più vantare nel mondo contemporaneo alcuna pretesa di essere l'unico fondamento di un sistema sanzionatorio mondiale. Anzi, la pretesa di fare dell'Onu il vertice del sistema sanzionatorio internazionale viene bollata come tendenza a un sistema «verticistico», a favore di un sistema di organizzazioni regionali dirette a sanzioni «orizzontali» imposte a livello di Stati; o anche a livello di contromisure unilaterali e preventive, rispetto a uno schema meramente «repressivo», come quello previsto dalla Carta, che lascerebbe spazio solo ad azioni successive agli eventi.

Come si vede, ancora una volta il modello classico è in grado di rivitalizzarsi attraverso concetti «buoni» come orizzontale *versus* verticistico, o preventivo *versus* repressivo.

Da questo punto di vista, l'attacco americano al sistema dell'Onu viene mosso alla stessa struttura del Consiglio di Sicurezza, quale organo in grado di legittimare le sanzioni, rifacendosi alla teoria della giustizia internazionale. Infatti, la mera approvazione delle sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza non assicurerebbe tale giustizia sostanziale, né alcuna coerenza con gli stessi principi esposti nella Carta. Dopo tutto, il Consiglio di Sicurezza è un organo politico più che giuridico. La sua autorità sarebbe dunque minata dalla sua stessa discrezionalità nel comminare le sanzioni, non essendo infatti la sua azione sottoponibile a un qualche sistema di controllo di coerenza o di merito.

Questo attacco al sistema delle sanzioni appare quindi addirittura più radicale del precedente, fondato sull'idea di intervento umanitario. Il primo infatti accettava la «bontà» del sistema dell'Onu ma ne denunciava l'inadeguatezza, a cinquant'anni dal concepimento, a favore di uno sviluppo di sistemi alternativi. Qui invece il sistema viene attaccato nella sua stessa pretesa di *fairness* o di giustizia, e quindi minato alla base della sua possibile autorità morale oltre che giuridica. In tal modo si costruiscono argomenti contro l'Onu a partire da casi famosi, che hanno coinvolto gli stessi Stati Uniti, come quello delle sanzioni americane contro Cuba.

Nel corso di tale lungo contenzioso è emerso spesso con chiarezza come il problema della legittimità delle sanzioni sia quello della loro stessa definizione. Gli Stati che impongono tali misure le ca-

ratterizzano come «sanzioni», ma Stati terzi, o gli stessi Stati soggetti alle misure, possono ben obiettare al loro essere «sanzioni», e non piuttosto ritorsioni illegittime. Il governo americano ha ad esempio difeso come sanzioni le misure adottate contro le espropriazioni «ille-gali» delle proprietà americane operate nel 1959, sostenendo un punto di vista scarsamente condiviso al di fuori degli Stati Uniti. Il funzionamento del Consiglio di Sicurezza, incluso il potere di veto delle grandi potenze, gli impedisce in realtà di poter affrontare in modo effettivamente giuridico e imparziale tali controversie. L'incapacità del Consiglio di risolvere dispute circa la legalità di contromisure unilaterali diviene quindi un argomento contro la propria pretesa di essere al vertice del sistema sanzionatorio mondiale.

In particolare lo studio del caso Iraq, inteso come prima grande crisi internazionale dell'era del dopo guerra fredda, si concentra sulle difficoltà politiche e burocratiche che limitano intrinsecamente l'efficacia del sistema sanzionatorio affidato all'Onu. Le stesse procedure di consenso all'interno dell'Iraqi Sanctions Committee (Isc) costituiscono una grande parte del problema, giacché erano membri del comitato anche Stati come Cuba o Yemen, assai tiepidi, se non contrari, alle sanzioni. Il sistema sanzionatorio dell'Onu sarebbe perciò incoerente nel permettere che le sanzioni vengano irrogate anche da Stati che non ne sono stati i promotori, o che si dimostrano tiepidi verso tale procedura.

L'attacco alle capacità organizzative dell'Onu è diretto quando si dimostra che, dopo due generazioni, ancora non esiste un manuale di procedura per l'irrogazione delle sanzioni, onde Conlon conclude che «the law of the Security Council and its subsidiary organs is probably the least developed part of international organization law»⁶⁵; oltre a considerare che la maggior parte dei funzionari dell'Onu si trovano più a loro agio con la cultura e le mentalità del «Terzo mondo» che non con quella delle moderne società industriali avanzate⁶⁶.

Pertanto affidare le sanzioni internazionali al sistema organizzativo dell'Onu significa in sostanza operare contro la loro stessa possibile efficacia. La conclusione da trarre è che il sistema dell'Onu è in crisi e che deve essere completamente riformato o rimpiazzato da strumenti di *governance* internazionale più adeguati.

Oltre l'Onu? L'autodifesa verso l'unilateralismo o il condominio

Veniamo ora alla questione principale e più difficile. In quale modo l'attacco dell'11 settembre ha spostato i termini della questione? E come ha reagito il sistema del modello dell'Onu alle reazioni che si sono verificate a seguito di tale attacco?

Orbene, in primo luogo vi è da registrare come l'attacco del settembre 2001 si sia inserito in un dibattito americano già vivo e aperto sulla reviviscenza del diritto all'autodifesa nazionale. Già il discorso sullo stato dell'Unione del 2002 non lasciava dubbio sul fatto che gli Stati Uniti erano pronti ad agire in modo preventivo contro Stati eventualmente collegati ad attacchi terroristici, e non semplicemente in risposta a tali attacchi⁶⁷. Tale dottrina, inoltre, implica il diritto degli Stati Uniti a intervenire militarmente in modo diretto, tramite attacchi aerei e missilistici, paracadutisti, invio di forze speciali e altro, per bloccare singoli terroristi o la produzione di armi di distruzione di massa, senza passare attraverso le consuete procedure di estradizione internazionale o richieste formali di cessazione dei comportamenti ritenuti pregiudizievoli.

In effetti, e il punto non può essere dimenticato, anche se attualmente alcuni Stati europei tendono a obliterarlo, la risoluzione presa dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu dopo l'attacco dell'11 settembre 2001 ha autorizzato gli Stati Uniti all'uso della forza per la propria difesa, nella riaffermazione di un generale diritto dei singoli Stati all'autodifesa⁶⁸. Tale diritto discende espressamente dall'art. 51 della Carta, che lo definisce come diritto *inerente* agli Stati. Con l'attacco dell'11 settembre sono quindi venute a maturazione quelle contraddizioni, che abbiamo indicato all'inizio, fra il ripudio della guerra di cui all'art. 2 e il diritto inerente all'autodifesa di cui all'art. 51.

Il fatto è che non vi è al momento attuale uno sviluppo adeguato di teorie contemporanee sul diritto all'autodifesa, da quando esso cadde, per così dire, in disgrazia per l'essere costantemente invocato dagli imputati al processo di Norimberga, e in particolare come giustificazione dell'aggressione tedesca alla Norvegia nel 1940⁶⁹.

Tuttavia appare ovvio come il riconoscimento generale e incondizionato del diritto di autodifesa, pur ricondotto all'art. 51 della Carta, minerebbe in modo sostanziale, e forse definitivo, l'impalcatura del sistema dell'Onu, facendo rinascere dalle sue ceneri il modello classico del diritto internazionale, giacché gli Stati avrebbero a

questo punto il diritto di provvedere per la loro difesa nel modo che parrebbe loro più adeguato, anche mediante azioni di forza preventive di interferenza con la giurisdizione e la sovranità degli altri Stati.

Si potrebbe, allora, sostenere a buona ragione che vi è un'intrinseca contraddizione all'interno dello stesso schema dell'Onu fra gli artt. 1 e 2 della Carta e l'art. 51. La prevalenza dei primi sul secondo manterrebbe in piedi il modello rinnovato, mentre la prevalenza dell'ultimo riporterebbe in auge il modello classico, eventualmente modificato dalla «sopravvivenza» dell'Onu come camera arbitrale a richiesta degli Stati. Poiché ciò appare in contrasto con l'intera creazione dell'Onu, appare anche verosimile che l'art. 51 debba venire interpretato in modo restrittivo e in armonia con i principi degli artt. 1 e 2, depotenziandone, quindi, l'efficacia a favore di un'interpretazione che favorisca comunque i poteri di intervento e di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Naturalmente, è ironico osservare come sia proprio la dottrina americana del Tribunale internazionale di Norimberga a porsi oggi quale uno dei maggiori ostacoli alla dottrina, ugualmente americana, sviluppata a partire dall'attacco dell'11 settembre. Così com'è ironico sottolineare che è stata l'America a porsi quale forza principale contro il modello classico elaborato dagli Stati europei, mentre oggi essa è favorevole nei fatti a una sua riesumazione, contrastata invece, in buona misura, proprio dall'Europa. La stessa prassi americana, in effetti, si è orientata a evitare il più possibile l'azione unilaterale, a favore di un intervento collettivo che si spinge a voler includere anche la Russia e la Cina.

Una soluzione formalmente intermedia, tra la reviviscenza del modello classico e la sopravvivenza di quello rinnovato, e auspicata dagli Stati Uniti, è ovviamente quella di un'azione selettiva di autorizzazioni da parte del Consiglio di Sicurezza, tale da comportare una prassi sostanziale discriminatoria in danno di alcuni Stati e a favore di altri; il che determinerebbe una trasformazione del modello dell'Onu caratterizzata da un'egemonia degli Stati Uniti quali *primus inter pares*⁷⁰ nella lotta al terrorismo internazionale. Una situazione, in realtà, difficilmente tollerabile da molti partner degli stessi Stati Uniti.

Con ogni probabilità, si potrebbe piuttosto arrivare a considerare gli Stati Uniti come una potenza la cui prassi di azione si pone

al di fuori del consenso normativo della comunità internazionale, il che comporterebbe non solo una perdita di *leadership* degli Stati Uniti, ma *anche* dell'Onu. Un sostanziale allontanamento della maggiore potenza mondiale dallo schema dell'Onu non potrebbe infatti che dimostrare come ormai irrealistica e ineffettiva tale costruzione internazionale, così come avvenne negli anni *entre deux guerres* per la Società delle Nazioni.

Si tenga presente, peraltro, che tali scenari rimangono sostanzialmente veritieri anche se si trovasse una qualche forma di arrangemento giuridico formale della nuova situazione (ruolo egemone degli Stati Uniti impegnati su scala globale in interventi antiterrorismo, reviviscenza del diritto di autodifesa, sostanziale divergenza fra gruppi di Stati e di culture su principi comuni di azione collettiva) all'interno dello schema testuale della Carta dell'Onu. E, quindi, appare del tutto verosimile che si debba inventare un modello nuovo di relazioni giuridiche internazionali.

Di fronte a tali possibilità è allora ovvio che ci si debba interrogare a fondo su quale può essere oggi lo stato del diritto di muovere guerra quale *jus ad bellum*.

Lo jus ad bellum dopo l'11 settembre

Come abbiamo visto, nella prospettiva attuale il diritto di muovere guerra, o *jus ad bellum*, è generalmente limitato all'autodifesa o ai casi di autorizzazione dell'Onu alla guerra⁷¹. Questa è la visione corrente che è prevalsa sotto quello che abbiamo chiamato modello rinnovato del diritto internazionale, anche a seguito dell'attacco dell'11 settembre. La visione di cosa possa costituire una legittima e valida autodifesa è stata però oscurata dalla sua recente eclissi storica. I fatti dell'11 settembre hanno tratteggiato un quadro delle attuali aspettative globali sulla liceità dell'uso della forza in ambito internazionale in una nuova prospettiva e in una luce molto più controversa.

Da un punto di vista neutrale, il primo studio da effettuare concerne il perché i vari Stati, compresi soprattutto gli Stati Uniti, la Francia e la Germania, abbiano reagito in modo altamente difforme, e tendenzialmente conflittuale, ai medesimi eventi.

La dottrina *giuridica* soggiacente alla reazione americana ai fatti dell'11 settembre è stata, in realtà, chiarita la notte stessa dell'attacco. Nel suo discorso alla nazione il presidente Bush ha, com'è no-

to, espressamente stabilito il principio secondo cui «we will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbor them»⁷². Pochi giorni dopo, in un discorso al Congresso il presidente stabilì anche: «From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime»⁷³. Il 7 ottobre, data di inizio dell'attacco angloamericano all'Afghanistan, il rappresentante americano all'Onu, in una lettera al Segretario generale, espresse la decisione americana in termini di diritto all'autodifesa in virtù della decisione «of the Taliban regime to allow the parts of Afghanistan that it controls to be used by this organization as a base of operation»⁷⁴. In tal modo, gli Stati Uniti hanno chiaramente fondato la loro posizione sul diritto di autodifesa, in virtù del quale uno Stato che abbia subito attacchi terroristici ha il diritto di rispondere a tali attacchi contro qualsiasi Stato che offra rifugio alle organizzazioni terroristiche.

Questa posizione ha suscitato varie reazioni critiche⁷⁵, che hanno sollevato principalmente tre insiemi di problemi:

1. l'interpretazione della definizione di «attacco armato» di cui all'art. 51 della Carta;
2. la necessità della proporzionalità nelle reazioni fondate sull'autodifesa;
3. il diritto (consuetudinario) sulla responsabilità degli Stati per gli atti compiuti da soggetti in qualche modo collegati agli Stati in questione.

1. *L'interpretazione dell'art. 51.* La definizione di «attacco armato» è stata oggetto nel 1974 di una delibera dell'Assemblea, utilizzata da allora come guida per il Consiglio di Sicurezza. In essa si offre una *lista* di atti che costituiscono aggressione: dagli attacchi ai confini all'attacco alle navi, aggiungendo anche «the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to [the previously listed acts of aggression], or its substantial involvement therein»⁷⁶.

La Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Nicaragua versus United States* ha stabilito che tali spedizioni di bande armate costi-

tuiscono «attacco armato» solo quando avvengano su scala significativa e non costituiscano un mero incidente di frontiera, e in tal modo ha negato che il mero sostegno a insorti possa costituire un attacco armato in grado di legittimare una reazione fondata sul diritto di autodifesa⁷⁷.

Ci troviamo quindi, di nuovo, di fronte all'ironia per cui un precedente reso, secondo alcuni in modo scandaloso, a favore degli Stati Uniti, diviene oggi un possibile precedente contrario alla loro attuale interpretazione del diritto internazionale.

2. *La «necessità» della reazione armata all'attacco.* Il precedente guida rimane quello del cosiddetto *Caroline case* del 1837, in cui la corrispondenza diplomatica intercorsa tra i contendenti dell'epoca, Stati Uniti e Regno Unito, attesta che entrambe le parti accettavano il principio secondo cui lo Stato che pretende di agire in autodifesa deve dimostrare la necessità della sua azione «[as] instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation»⁷⁸.

3. *Il diritto (consuetudinario) sulla responsabilità degli Stati per gli atti compiuti da soggetti collegati agli Stati in questione.* L'applicazione del caso *Caroline* ai fatti dell'11 settembre rimane assai controversa⁷⁹. Per quanto attiene alla dottrina della responsabilità degli Stati per la condotta di agenti non statali, nel citato caso *Nicaragua* l'attività dei *contras* non è stata imputata agli Stati Uniti poiché questi ultimi non avevano formulato o impartito ordini precisi e diretti alle bande armate⁸⁰.

Nel 1999 la Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (Icty) ha ritenuto in *Prosecutor versus Tadic* che gli atti dell'armata serbo-bosniaca potevano venire imputati alla responsabilità della Serbia poiché quest'ultima aveva esercitato un «controllo globale» su di loro⁸¹. Nel 2001 sul punto si è pronunciata l'International Law Commission nella redazione di un progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per gli atti illeciti internazionali. Secondo tale progetto uno Stato è responsabile se gli agenti non statali agiscono di fatto in base a sue istruzioni, o sotto la sua direzione o controllo, e se, e nella misura in cui, lo Stato riconosce e adotta come proprie le condotte incriminate⁸².

Una responsabilità indiretta per omissione degli Stati, però, è stata anche riconosciuta nel caso di dirottamenti e sabotaggi quan-

do uno Stato si rifiuta di estradare o perseguirne gli autori che si trovano sul suo territorio⁸³, il che risulta particolarmente rilevante per la tecnica di attacco utilizzata l'11 settembre, e per la violazione della dignità umana da parte di agenti privati⁸⁴, laddove si ricostruisce in capo agli Stati un obbligo di diligenza nella prevenzione di tali atti illeciti.

Dati i precedenti sembra chiaro, anche a chi è simpatetico con la posizione americana⁸⁵, come nessuno di questi giustifichi la dottrina di Bush, ossia l'imputazione della responsabilità in base alla mera tolleranza da parte degli Stati «ospiti»: ad essi potrebbe in verità applicarsi solo la nozione di «complicità» fondata sulla conoscenza degli atti potenziali di terrorismo⁸⁶.

Ciò che qui più conta, comunque, non è tanto stabilire quale punto di vista sia corretto, ma notare che la prospettiva attuale degli Stati Uniti differisce da quella espressa nei precedenti finora sviluppati. Importa inoltre sottolineare come il punto di vista americano sia stato, nell'immediatezza dei fatti, accettato e accolto dall'Onu⁸⁷, dalla Nato⁸⁸ e dall'Oas⁸⁹. All'epoca solo un pugno di Stati respinsero l'interpretazione americana, le cui operazioni di guerra furono condannate con forza soltanto dall'Iraq, dal Sudan, dalla Corea del Nord⁹⁰ e, in modo più blando, da Cuba, dalla Malesia e dall'Iran⁹¹. Nessun commento negativo è derivato altresì dall'Organizzazione della Conferenza islamica, dall'Organizzazione dell'Unità africana e dall'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico.

Questo consenso generalizzato è molto importante dal punto di vista sia della teoria consuetudinaria del diritto internazionale, sia dell'interpretazione dell'art. 51 della Carta, sia del modello rinnovato.

Nel primo caso, infatti, si può dire che si è formata una regola normativa di diritto internazionale proprio sulla base del consenso della quasi totalità degli Stati, fatta eccezione proprio per quegli Stati che potevano essere sospettati di collusione con il terrorismo internazionale. Dunque, sebbene possano esserci state incertezze in precedenza, il comportamento degli Stati ha dimostrato invece l'esistenza di tale regola come implicita nel modello preesistente di diritto internazionale. Inoltre, l'unanimità dell'interpretazione dell'art. 51 ovviamente non può che voler dire che il significato piano e letterale di quell'articolo è appunto quello di permettere una rea-

zione di guerra a un attacco armato terroristico di ampia portata, verso gli Stati «ospiti».

A sua volta il caso dell'11 settembre costituisce ormai un precedente illuminante sull'interpretazione sia della Carta sia delle regole preesistenti di diritto internazionale⁹². Ovvero la posizione opposta a quella americana deve ormai fare i conti con il consenso che si è formato in seno alla comunità internazionale all'indomani dell'attacco dell'11 settembre. L'eclissi dell'art. 51, piaccia o meno, è ormai terminata, e il punto di vista americano è prevalso come presa di posizione della quasi intera comunità internazionale⁹³.

Le caratteristiche principali della regola che si è formata dopo l'11 settembre riguardano quindi:

- a. l'attacco terroristico su vasta scala;
- b. la reazione militare in forma di guerra contro gli Stati «ospiti»;
- c. la compenetrazione fra Stato «ospite» e l'organizzazione terroristica direttamente responsabile.

Non si può infatti negare che molto di quanto è stato detto, e lasciato fare, dipendesse dalla forte interconnessione fra il governo afgano e Al-Qaeda. Perciò varie difficoltà emergono nel trasferire la dottrina dell'11 settembre al caso Iraq.

La connessione fra l'Iraq e l'11 settembre non è finora stata provata. L'amministrazione americana ha quindi cercato di equiparare l'acquisizione di armi di distruzione di massa al sostegno per il terrorismo⁹⁴, giustificando peraltro, di fronte al potenziale «catastrofico» dell'uso di queste armi, un diritto all'autodifesa preventiva contro gli Stati in possesso di tali ordigni⁹⁵. E tale azione è sfociata in una forte e unanime risoluzione del Consiglio di Sicurezza sul regime delle ispezioni in Iraq⁹⁶.

In sostanza, l'ampia resistenza internazionale alla campagna contro l'Iraq senza un'autorizzazione dell'Onu suggerisce che la tolleranza per un'interpretazione espansiva dello *jus ad bellum* non è indefinitamente elastica.

Naturalmente, al momento attuale si può solo dire che l'uso della forza da parte degli Stati Uniti contro l'Iraq senza un'esplicita approvazione da parte del Consiglio può costituire un primo passo decisivo verso la riorganizzazione dell'ordinamento internazionale al di là del modello rinnovato.

In effetti, nella misura in cui l'ordinamento internazionale è un ordinamento consuetudinario in costante evoluzione, si può ricordare che per tali ordinamenti vale il cosiddetto «effetto Eliot»⁹⁷: non sono i precedenti passati a gettar luce sui nuovi avvenimenti, ma ogni ultimo precedente ristrutturata e riforma il senso dei precedenti passati.

Il passato dipende dal presente, anche senza nessun complotto, e anche senza nessun Grande Fratello che si metta consapevolmente a manipolarlo.

3.4. La questione dell'ordine pubblico rispetto a quella della giustizia

Il futuro prossimo: la fine del modello Onu?

Per riassumere: tra il 1945 e il 1999 due terzi dei membri dell'Onu – 126 Stati su 189 – hanno combattuto 291 conflitti armati in cui hanno perso la vita 22 milioni di persone⁹⁸. Una tale serie di conflitti è culminata nella campagna del Kosovo in cui 19 paesi della Nato, rappresentanti i governi democratici di 780 milioni di persone, hanno palesemente violato i principi della Carta in favore dei nuovi principi dell'interventismo umanitario. L'attacco dell'11 settembre ha portato l'Onu e la comunità internazionale a dar nuova vita al diritto all'autodifesa, anche preventiva, come diritto inerente agli Stati.

Questi dati hanno indotto a ritenere ormai collassato il sistema dell'Onu, o, almeno, a considerare come ormai sussistano due universi paralleli, uno *de jure* e l'altro *de facto*⁹⁹. Il sistema *de jure* consiste di regole illusorie che governerebbero l'uso della forza in un mondo platonico di pure forme, mentre il sistema *de facto* è costituito dall'attuale prassi degli Stati nel mondo reale.

Questi stessi dati possono però anche spingere altri a cercare di riaffermare i principi del modello dell'Onu, onde renderne l'intero sistema finalmente funzionante. Tale posizione può coniugarsi a sua volta con la richiesta, in sostanza, di un condominio di esercizio della polizia internazionale fra l'Onu e gli Stati Uniti, oppure con la richiesta opposta di imbrigliare la posizione degli Stati Uniti attraverso i meccanismi di sicurezza collettiva dell'Onu.

Come sempre, i soli fatti non bastano a determinare univocamente una direzione: non è con il semplice ricorso ai fatti che una posizione può venire assunta o sostenuta.

La questione principale sembra chiaramente essere quella del ruolo degli Stati Uniti all'interno della mondializzazione e della giustizia globale. La considerazione di questo ruolo determinerà i nuovi assetti tra modello classico e modello dell'Onu del diritto internazionale, onde si vede agevolmente come la questione dell'Iraq assuma qui un significato generale che va ben al di là delle classiche questioni concernenti le guerre locali. In base a essa, e alle reazioni che ne seguiranno, verranno ridefiniti gli schemi della sicurezza collettiva e dell'ordine internazionale.

Al momento non è ovviamente possibile fare previsioni. Certo il meccanismo della globalizzazione «spontanea» in qualche modo si è rotto. E, per quel che ci concerne, possiamo qui solo riassumere nel riquadro che segue gli scenari possibili che abbiamo esaminato in precedenza.

Scenari possibili

- *Condominio Stati Uniti-Onu e gestione della sicurezza collettiva da parte americana su ampio mandato dell'Onu.*
- *Sistema dell'Onu integrato dall'interpretazione espansiva dell'art. 51 e sicurezza collettiva esercitata da coalizioni più o meno ampie di alleati degli Stati Uniti.*
- *Distacco tra sistema dell'Onu e azione politica degli Stati Uniti.*

Tutti questi scenari implicano la duplice possibilità di un collasso del sistema dell'Onu quale oggi noi lo conosciamo e di una dura possibilità di contrasto fra l'azione politica americana e l'opinione pubblica mondiale, ma europea in particolare.

Se verrà dimostrata la presenza di quelle armi di distruzione di massa per cui la guerra si sarebbe resa necessaria, ciò potrebbe restituire armonia fra le posizioni americana, tedesca o francese, ma rappresenterebbe un chiaro trionfo del ruolo degli Stati Uniti.

Se gli Stati Uniti dovessero subire uno scacco, o non si dimostrasse la presenza di tali armi, lo scontro diverrebbe profondo, e potrebbe essere ripianato solo dopo molto tempo e con drastici mutamenti nelle amministrazioni nazionali.

¹ Si veda Delbruck, J., «Prospects for a World (Internal) Law? Legal Developments in a Changing International System», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 9, 2002, p. 401.

² Se ne veda la caratterizzazione in Sacco, R., «Modelli notevoli di società», in *Cardozo Lectures in Law*, 1, Cedam, Padova 1991, p. 3.

³ Se ne veda la compiuta descrizione in Cansacchi, G., *Istituzioni di diritto internazionale pubblico*, Giappichelli, Torino 1979, pp. 16 e sgg.

⁴ Schücking, W., *Die Organisation der Welt*, FG Laband, Leipzig-Berlin 1908-1909.

⁵ Bodendiek, F., *Walther Schückings Konzeption der internationalen Ordnung-Dogmatische Strukturen und ideengeschichtliche Bedeutung*, Duncker & Humboldt, Berlin 2001.

⁶ Cfr. Morgenthau, H.J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1948; Rittberger, V., «International Organizations-Theory of», in Wolfrum, R. (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2, Beck, München 1995, pp. 760 e 763.

⁷ Jennings, R., Watts, A. (eds), *Lassa Oppenheim's Nine Lives: Oppenheim's International Law*, vol. I, Peace, Longman, London 1996.

⁸ Cansacchi, G., *op. cit.*, p. 238.

⁹ Conforti, B., *The Law and Practice of the United Nations*, Kluwer Law International, The Hague 1996, p. 14; Schachter, O., «United Nations Law», *American Journal of International Law Legislation*, 88, 1994, pp. 1 e 6.

¹⁰ Nowrot, K., Schabacker, E.W., «The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone», *American University International Law Review*, 14, 1998, pp. 321 e 340, nota 119.

¹¹ Schwindt, C.J., «Interpreting the United Nations Charter: From Treaty to World Constitution», *University of California Davis Journal of International Law & Policy*, 6, 2000, p. 193.

¹² 10 UNCTO Docs. 271-73 (1945).

¹³ Convenzione di Vienna, art. 2(1a).

¹⁴ Conforti, B., *op. cit.*, p. 10.

¹⁵ Boutros-Ghali, B., «A Grotian Moment», *Fordham International Law Journal*, 18, 1995, pp. 1609 e 1614-1615.

¹⁶ Truman, H.S., «Speech (26 June 1945)», in United Nations Information Organizations (ed.), *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, 1, 1945, p. 680.

¹⁷ Fassbender, B., «The United Nations Charter as Constitution of the International Community», *Columbia Journal of Transnational Law*, 36, 1998, p. 529.

¹⁸ Si veda Dunoff, J.L., Trachtman, J.P., «The Law and Economics of International Law», *Yale Journal of International Law*, 24, 1999, p. 1.

¹⁹ Maguire, P.H., *Law and War: An American Story*, Columbia University Press, New York 2000.

²⁰ *Ibid.*, pp. 48-49.

²¹ Koskenniemi, M., *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2001.

²² Ben diversa, ovviamente, la situazione attuale: basti pensare che l'American Society of International Law conta circa 4000 associati.

²³ Koskenniemi, M., *op. cit.*, pp. 3-4.

²⁴ Slaughter, A.-M., «International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda», *American Journal of International Law*, 87, 1993, p. 205; Id., «International Law in a World of Liberal States», *European Journal of International Law*, 6, 1995, p. 503; Slaughter, A.-M., Tulumello, A.S., Wood, S., «International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship», *American Journal of International Law*, 92, 1998, p. 367.

²⁵ Commission on Global Governance, «A New World», in *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, New York 1995, chapt. 1. Si veda il sito www.cgg.ch/chap1.htm.

²⁶ Slaughter, A.-M., Tulumello, A.S., Wood, S., *op. cit.*, p. 371.

²⁷ Ruggie, J.G., «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, 36, 1982, pp. 379 e 382-383.

²⁸ Fidler, D., «A Kinder, Gentler System of Capitulations? International Law, Structural Adjustment Policies, and the Standard of Liberal, Globalized Civilization», *Texas International Law Journal*, 35, 2000, pp. 387-388.

²⁹ Gill, S., «Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism», *Millennium: Journal of International Studies*, 24, 1995, pp. 399 e 412.

³⁰ Wapner, P., «The State and Environmental Challenges: A Critical Exploration of Alternatives to the State-System», *Environmental Politics*, 4, 1995, pp. 44-45.

³¹ Nye, J.S. Jr., Keohane, R., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown and Company, Boston 1977. Per una rassegna delle principali opinioni cfr. Rittberger, V. (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford 1993. Per un'analisi quanto mai critica cfr. Gale, F., «Cave 'Cave! Hic Dragones': A Neo-Gramscian Deconstruction and Reconstruction of International Regime Theory», *Review of International Political Economy*, 5, 1998, p. 252.

³² Ad esempio i Monetary Fund's Structural Adjustment Programs (SAPs) vengono descritti esattamente in questi termini, come forme di capitolazione degli Stati a standard di comportamento neoliberali imposti dall'esterno, attraverso organizzazioni internazionali, da élites di potere già dominanti all'interno di alcuni gruppi di Stati; cfr. Fidler, D., *op. cit.*, pp. 406-408.

³³ UNCTAD Press Release, «UNCTAD and WTO: A Common Goal in a Global Economy», 8 October 1996. Si veda il sito www.unctad.org/en/special/tb43pr05.htm.

³⁴ Cfr. ad esempio Bodansky, D., «The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?», *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 596 e 610-611.

³⁵ Con buona pace di tutti gli uomini pratici che, all'apparire di nuovi paradigmi filosofici, non sanno che riderne, poiché non sono in grado, neppure se adeguatamente iniziati, di vederne le implicazioni politiche.

³⁶ L'antologia dei luoghi comuni può ancora dirsi tristemente composta dalle seguenti opere: Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992; Strange, S., *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1996; Huntington, S.P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York 1996.

³⁷ Nye, J.S. Jr., Donahue, J.D. (eds), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington 2000, p. 16.

³⁸ Ruggie, J.G., «Embedded Liberalism and the Postwar Economic Regimes», in Id., *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, New York 1998.

³⁹ Howse, R., «From Politics to Technocracy – and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime», *American Journal of International Law*, 96, 2002, p. 94.

⁴⁰ Nye, J.S. Jr., Donahue, J.D. (eds), *op. cit.*

⁴¹ Poco spazio viene comunque lasciato ai processi di legittimazione democratica; cfr. Slaughter, A.-M., «Agencies on the Loose: Holding Government Networks Accountable», in Bermann, G.A., Herdegen, M., Lindseth, P.L. (eds), *Transatlantic Regulatory Cooperation*, Oxford University Press, Oxford-New York 2000.

⁴² De la Porte, C., Pochet, P. (eds), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Pie-Peter Lang, Brussels 2002; Trubek, D.M., Mosher, J., «New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model», in Zeitlin, J., Trubek, D.M. (eds), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford 2003. Si veda il sito www.iue.it/RSC/Governance.

⁴³ Cfr. Aleinikoff, T.A., Klusmeyer, D. (eds), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2001.

⁴⁴ Kymlicka, W., Norman, W., «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», in Beiner, R. (ed.), *Theorizing Citizenship*, SUNY Press, Albany 1995, pp. 283-284.

⁴⁵ Cfr. Monateri, P.G., «Globalizzando il diritto: 'a bordo di auto potentissime su strade secondarie'», *Biblioteca della libertà*, XXXIII, 146, 1998, p. 31.

⁴⁶ Sul problema della legalità dell'azione della Nato cfr. Stannard, R.W., «The Laws of War: An Examination of the Legality of NATO's Intervention in the Former Yugoslavia and the Role of the European Court of Human Rights in Redressing Claims for Civilian Casualties in War», *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 30, 2002, p. 617.

⁴⁷ Reisman, W.M., «Kosovo's Antinomies», *American Journal of International Law*, 93, 1999, p. 860: «NATO's action in Kosovo did not accord with the design of the United Nations Charter»; Falk, R., «Kosovo, World Order, and the Future of International Law», *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 847 e 850 (che riconosce come «coherent» l'«anti-intervention argument» secondo cui «the bypassing of UN authority is seen as a devastating constitutional blow to the autho-

riety of the Organization, and to the most basic prohibition inscribed in the international law governing recourse to force»).

⁴⁸ Glennon, M.J., *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism After Kosovo*, Palgrave, New York 2001.

⁴⁹ Id., «Military Action against Terrorists under International Law. The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter», *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 25, 2002, p. 539; Id., «Preempting Terrorism: The Case for Anticipatory Self-Defense», *Weekly Standard*, 28 January 2002, p. 24.

⁵⁰ Tentativo invece perseguito in Wedgwood, R.M., «NATO's Campaign in Yugoslavia», *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 828-829. Per un'analisi in dettaglio dei lavori preparatori dello Statuto Onu cfr. Schachter, O., *International Law in Theory and Practice*, Kluwer Law International, New York 1991, pp. 128-129.

⁵¹ Tesi sviluppata in Murphy, S.D., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1996.

⁵² Difende invece l'efficacia del regime Onu Henkin, L., *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Columbia University Press, New York 1979²; si veda anche il dibattito fra Thomas M. Franck («Lessons of Kosovo», *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 857 e 859) e lo stesso Michael J. Glennon («The New Interventionism: The Search for a Just International Law», *Foreign Affairs*, May-June 1999, p. 2).

⁵³ Glennon, M.J., *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism After Kosovo*, cit., p. 11.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 180-181.

⁵⁵ Cfr. *supra*, nota 49.

⁵⁶ Di vario interesse per la loro onestà intellettuale sono diverse «notizie» sulla prassi effettiva delle potenze raccolte da Glennon, come ad esempio (cfr. Glennon, M.J., *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism After Kosovo*, cit., p. 178) la risposta del Segretario di Stato Madeleine Albright alle difficoltà, riportate da Robin Cook, che avevano i «giuristi» a giustificare l'intervento in Kosovo sulla base della Carta dell'Onu: «Get New Lawyers».

⁵⁷ Cfr. Gray, C., *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford 2000; nonché Quigley, J., «The United Nations Security Council: Promethean Protector or Helpless Hostage?», *Texas International Law Journal*, 35, 2000, p. 129; e Murphy, S.D., «The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War», *Columbia Journal of Transnational Law*, 32, 1994, p. 201.

⁵⁸ Tiefer, C., «Adjusting Sovereignty: Contemporary Congressional-Executive Controversies About International Organizations», *Texas International Law Journal*, 35, 2000, pp. 239 e 254-257; Id., «War Decisions in the Late 1990s by Partial Congressional Declaration», *San Diego Law Review*, 36, 1999, pp. 1 e 14-15.

⁵⁹ Charney, I., «NATO's Kosovo Intervention: Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo», *American Journal of International Law*, 93, 1999, pp. 834 e 838-839.

⁶⁰ Sull'intervento umanitario come «lacuna» nella Carta dell'Onu cfr. espressamente Poltak, C., «Humanitarian Intervention: A Contemporary Interpretation of the Charter of the United Nations», *University of Toronto Faculty Law Review*, 60, 2002, p. 1.

⁶¹ Tiefer, C., recensione a M.J. Glennon, *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism After Kosovo*, cit., in *American Journal of International Law*, 96, 2002, pp. 489 e 493.

⁶² Gowlland-Debbas, V. (ed.), *UN Sanctions in International Law*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 2001.

⁶³ Sulla consuetudine americana delle sanzioni «oltre frontiera» cfr. Rodman, K.A., *Sanctions Beyond Borders: Multinational Corporations and US Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield, Lanham 2001.

⁶⁴ Conlon, P., *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee, 1990-1994*, Transnational Publishers, Ardsley 2000.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 20. Una considerazione di non perfetta correttezza politica, che sembra spianare la via a un *recruiting* sostanzialmente caucasico di funzionari addetti alle sanzioni.

⁶⁷ Bush, G.W., «Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union» (29 January 2002), 38 *Weekly Comp. Pres. Doc.*, 133 (1 February 2002).

⁶⁸ SC Res. 1373, pmb. (28 September 2001), ristampato in *International Law Magazine*, 40, 2001, p. 1278, dove si ribadisce che gli atti di terrorismo internazionale «constitute a threat to international peace and security» e si riafferma «the inherent right of individual or collective self-defence».

⁶⁹ Ad esempio, l'imputato Erich Raeder, comandante in capo delle forze navali tedesche, argomentò che l'occupazione tedesca della Norvegia era un atto necessario di autodifesa per impedirvi gli imminenti e prevedibili sbarchi alleati. I giudici del Tribunale riconobbero l'esistenza del diritto di autodifesa come azione preventiva, ma stabilirono che «preventive action in foreign territory is justified only in case of 'an instant and overwhelming necessity for self-defense, leaving no choice of means, and no moment of deliberation'». Cfr. Walker, G.K., «Anticipatory Collective Self-Defense in the Charter Era: What the Treaties Have Said», *Cornell International Law Journal*, 31, 1998, pp. 321 e 358 (citando il Nuremberg Judgment, *American Journal of International Law*, 41, 1947, pp. 172 e 205). In tal modo il Tribunale ritenne che non ne ricorrevano gli estremi per quanto riguardava l'invasione tedesca della Danimarca e della Norvegia.

⁷⁰ Cfr. Kissinger, H., «America at the Apex: Empire or Leader?», *National Interest*, Summer 2001, p. 9.

⁷¹ Come abbiamo già visto, si tratta degli artt. 2(4), 42 e 51 della Carta dell'Onu.

⁷² Bush, G.W., «Address to the Nation on the Terrorist Attacks» (11 September 2001), 37 *Weekly Comp. Pres. Doc.*, 1301 (17 September 2001).

⁷³ Id., «Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11» (20 September 2001), 37 *Weekly Comp. Pres. Doc.*, 1347, 1349 (24 September 2001).

⁷⁴ «Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the President of the Se-

curity Council», UN Doc. S/2001/946, ristampato in *International Law Magazine*, 40, 2001, p. 1281.

⁷⁵ Charney, J.I., «The Use of Force against Terrorism and International Law», *American Journal of International Law*, 95, 2001, p. 835; Condorelli, L., «Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international?», *Revue générale de droit international public*, 105, 2001, p. 829; Corten, O., Dubuisson, F., «Opération 'liberté immuable': une extension abusive du concept de légitime défense», *Revue générale de droit international public*, 106, 2002, p. 51; Kohen, M.G., «The Use of Force by the United States after the End of the Cold War and Its Impact on International Law», in Byers, M., Nolte, G. (eds), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; Paust, J.J., «Use of Armed Force against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond», *Cornell International Law Journal*, 35, n. 3 2002.

⁷⁶ GA Res. 3314, annex, art. 3(g), UN GAOR, 29th sess., supp. n. 31, 142, 143, UN Doc. A/9631 (1974).

⁷⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicar. v. US), Merits, 1986 ICJ REP. 14, 103-104, para. 195 (27 June).

⁷⁸ «Letter from Daniel Webster to Lord Ashburton» (6 August 1842), citato in Moore, J.B., *A Digest of International Law*, Government Printing Office, Washington DC 1906, vol. 2, p. 412.

⁷⁹ Cfr. Franck, T.M., «Terrorism and the Right of Self-Defense», *American Journal of International Law*, 95, 2001, pp. 839-840, secondo cui *Caroline* si applica solo all'autodifesa preventiva; e Reisman, W.M., «International Legal Responses to Terrorism», *Houston Journal of International Law*, 22, 1999, pp. 3 e 46-47, secondo cui *Caroline* permette l'autodifesa contro gli Stati che ospitano i terroristi se e solo se questi sapevano dell'azione terroristica e non hanno cercato di prevenirla.

⁸⁰ *Nicaragua*, 1986 ICJ REP., 62-65, paras. 110-15.

⁸¹ *Prosecutor v. Tadic*, Appeal of the Judgment, n. IT-94-1-A, para. 145 (15 July 1999), ristampato in *International Law Magazine*, 38, 1999, pp. 1518 e 1546.

⁸² «Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts», in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fiftythird Session*, UN GAOR, 56th sess., supp. n. 10, 43, 337, arts. 8-9, 11, UN Doc. A/56/10 (2001).

⁸³ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 23 September 1971, 24 UST 564, 974 UNTS 177.

⁸⁴ *Velasquez Rodriguez Case*, Inter-Am. Ct. Hum. Rts. (ser. C) n. 4 (1988); X and Y v. The Netherlands, 91 Eur. Ct. H.R. (ser. A), 11 (1985).

⁸⁵ Ratner, S.R., «Jus ad Bellum and Jus in Bello After September 11», *American Journal of International Law*, 96, 2002, p. 905.

⁸⁶ Cfr. Id., «Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility», *Yale Law Journal*, 111, 2001, pp. 443 e 501-502.

⁸⁷ SC Res. 1368, pmbl. (12 September 2001), ristampato in *International Law Magazine*, 40, 2001, p. 1277, dove, appunto, si riconosce il diritto inerente agli Stati di agire in autodifesa in accordo con la Carta.

⁸⁸ Statement by the North Atlantic Council, Press Release, 2001, 124 (12 September 2001), ristampato in *International Law Magazine*, 40, 2001, p. 1267; Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson (2 October 2001), ristampato in

International Law Magazine, 40, 2001, p. 1268, in cui si riconosce la possibilità di invocare l'art. 5 del Trattato di Washington per i fatti dell'11 settembre.

⁸⁹ «Strengthening Hemispheric Cooperation to Prevent, Combat, and Eliminate Terrorism», 3, OAS Res.RC. 23/RES.1/01 (21 September 2001), ristampato in *International Law Magazine*, 40, 2001, p. 1270.

⁹⁰ Cfr. «Iran Says US Attacks 'Unacceptable'», BBC Worldwide Monitoring, 7 October 2001, a disposizione on line nella banca dati di LEXIS, News Library, Curnws File; «North Korean TV Reports Foreign Ministry's Remarks on US-Led Strikes», BBC Worldwide Monitoring, 9 October 2001; «Regional, Islamic World Reaction to Attacks on Afghanistan», BBC Worldwide Monitoring, 9 October 2001.

⁹¹ «Cuba's Alarcon Calls for End to All State-Sponsored Terrorism», BBC Worldwide Monitoring, 18 October 2001, a disposizione on line nella banca dati di LEXIS, News Library, Curnws File; «Malaysia Premier Urges USA to Consider Stopping Attacks on Afghanistan», BBC Worldwide Monitoring, 12 October 2001; cfr. anche «Vietnam: Party Daily Voices Concern over US-Led Attacks on Afghanistan», BBC Worldwide Monitoring, 16 October 2001.

⁹² Cfr. i principi esposti in Reisman, W.M., Willard, A.R. (eds), *International Incidents: The Law that Counts in World Politics*, Princeton University Press, Princeton 1988.

⁹³ Al di là delle declamazioni mediatiche, in effetti occorre tener conto, per quanto riguarda la guerra con l'Iraq e i problemi ancora aperti di sua legittimazione internazionale, che Francia e Germania possono limitarsi a mere questioni di fatto e non di diritto: cioè, è o non è l'Iraq collegato ad attacchi terroristici su vasta scala contro gli Stati Uniti? È o non è l'Iraq in possesso di armi di distruzione di massa in grado di costituire una minaccia all'ordine e alla pace mondiali? Una volta però che tali questioni di fatto ricevano una risposta positiva, si può seriamente dubitare della legittimità di posizioni che in conseguenza neghino il diritto al ricorso all'art. 51 della Carta.

⁹⁴ Si veda il discorso del presidente alle truppe e alle famiglie della 10th Mountain Division (19 luglio 2002), 38 *Weekly Comp. Pres. Doc.*, 1228, 1231 (22 July 2002): «America must act against these terrible threats before they're fully formed»; nonché il discorso sull'asse del Male contenuto nell'«Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union» (29 January 2002), cit.

⁹⁵ Cfr. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002 (si veda il sito www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf), secondo cui: «For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. [...] The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. [...] To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act pre-emptively».

⁹⁶ SC Res. 1441 (8 November 2002).

⁹⁷ Da Thomas S. Eliot, che tratteggiò tale effetto a proposito dell'ordine letterario nel suo saggio *Tradition and the Individual Talent*, poi stampato nella collezione *The Sacred Wood*, Faber and Faber, London 1920; tr. it. *Il bosco sacro*, Bompiani, Milano 1995.

⁹⁸ Marshall, M.G., «Assessing the Societal Impact of War», in Hampson, F.O., Malone, D. (eds), *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2001. Si veda anche Center for Systemic Peace, *Major Episodes of Political Violence, 1946-1999*, 1 October 2000 (consultabile al sito www.members/aol.com/cspm/mgm/cspframe.htm).

⁹⁹ Glennon, M.J., «Military Action against Terrorists under International Law. The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter», cit., p. 539.

4. Un anno al fronte

Anna Caffarena

4.1. A mali estremi

Potenza di una metafora

«Alert politics»¹: per la politica del nostro tempo è stata coniata una nuova etichetta. Viviamo nell'era dell'incertezza, un'epoca nella quale soltanto la minaccia è sicura, costante. Ha detto bene Manuel Vázquez Montalbán: «Dal 12 settembre 2001 siamo entrati in un unico e infinito giorno successivo agli attentati di New York e Washington»². È la retorica della guerra – minacciata, guerreggiata, perennemente incombente, sotterranea – ad aver prodotto questa sensazione, come se l'umanità fosse entrata all'improvviso in una condizione esistenziale senza tempo.

Risposta necessaria, la guerra, a un «atto di guerra» reso ancora più enorme dalla sua inutilità: «l'inimicizia intensa e mortale» che questo gesto ha espresso «non ha intrinseca forza ordinativa, [...] non 'significa' nulla»³. Un atto puramente dimostrativo, eppure capace di innescare un processo che potrebbe ben condurre a una ridefinizione dell'ordine internazionale. Ciò accadrà se l'inedita guerra al terrorismo, ma soprattutto le tradizionalissime guerre territoriali inscritte nella logica della prima, verrà sfruttata con successo dagli Stati Uniti per cambiare le regole del gioco politico.

Non si sottovaluti, da questo punto di vista, l'attentato: non ha

instillato soltanto una nuova risolutezza nel gigante economico-militare, né lo ha semplicemente indotto a riordinare le priorità che già comparivano nella sua agenda politica. Questo sarebbe accaduto in un paese qualsiasi, quello che ha fatto dell'«eccezionalità» il proprio mito fondante deve fare di più⁴. Se l'attacco ha dimostrato che gli Stati Uniti sono esposti a forme non ortodosse di violenza politica internazionale proprio come gli altri, perché il progresso della tecnica si è mangiato il vantaggio avuto in dono dalla geografia, la risposta deve tener conto della loro unicità e al tempo stesso ribadirla di fronte ai cittadini e al mondo intero⁵. «Alcuni parlano di un'era del terrore» ha detto il presidente Bush nel primo discorso di fronte al Congresso dopo l'evento «[...] ma questo paese definirà i nostri tempi, non si lascerà definire da questi»⁶.

Un attore dotato di mezzi straordinari muove dunque la prima guerra globale della storia, una guerra postmoderna, nella quale spazio e tempo perdono significato. La guerra al terrorismo è globale perché senza frontiere, sganciata dal territorio, ovvero dai territori degli Stati sovrani i cui confini i terroristi attraversano senza inchinarsi alla loro potestà. Una guerra addirittura slegata dallo spazio fisico, poiché colpire le transazioni finanziarie che servono ad alimentare le attività criminose impone di muoversi nel non-spazio della rete. Senza limiti di tempo, incessante, questa nuova forma di guerra «non è un'azione ma una situazione; non è l'eccezione ma la normalità possibile»⁷.

Così radicalmente, strutturalmente diversa da ogni altra precedente, questa guerra può ancora essere definita tale? «Che cosa significa essere in guerra col terrorismo? [...] Una vittoria è possibile con un nemico che non chiede territori né alcun altro bottino, e cerca di realizzare soltanto la massima distruzione possibile senza calcolo o limite? E una simile vittoria che aspetto avrebbe?»⁸. Tali domande, formulate all'indomani dell'avvenimento, insistono su un altro aspetto di questo conflitto postmoderno: la sua «asimmetria». Attori diversi per natura si confrontano seguendo regole diverse, estranee, quelle dei terroristi, ai canoni del diritto e dunque illegittime⁹. Ai militanti di Al-Qaeda detenuti a Guantanamo è stato rifiutato lo *status* di prigionieri di guerra: sono *outlaw*, semplicemente fuorilegge, come un tempo si sarebbe detto dei pirati, e con la loro organizzazione non è ovviamente possibile firmare una pace. Che cosa significa, dunque, essere in guerra con il terrorismo?

Equiparare la lotta al terrorismo a una guerra è chiaramente un'operazione ardita. Le due classi di fenomeni sono intrinsecamente differenti. La guerra innanzitutto implica una qualche reciprocità, e quindi un nemico preciso (uno Stato); non può poi prescindere da una base territoriale; e ha un suo punto finale. Il terrorismo, al contrario, presuppone la non-identificabilità dei suoi militanti, è deterritorializzato e un'eventuale sua sconfitta non potrebbe che essere ritenuta temporanea dato che, trattandosi di un metodo a disposizione di chi voglia servirsene, il fenomeno, seppure vinto in un determinato momento, potrebbe sempre risorgere¹⁰. Attribuire a un atto terroristico la valenza di un atto di guerra, non soltanto in modo immaginifico, per enfatizzarne la gravità, ma per affermare la legittimità e l'efficacia di una risposta di carattere eminentemente militare, oltre a essere improprio, è pericoloso in quanto disconosce la specificità delle due matrici e dunque la necessità di articolare strategie di risposta differenziate¹¹.

Poiché è improbabile che ciò sia sfuggito a chi, come l'America, ha grande dimestichezza con le molteplici dimensioni della violenza politica per essersi trovata coinvolta in varie forme, gradi e ruoli pressoché in ogni parte del pianeta, quella della guerra al terrorismo è senz'altro una metafora. Come ha scritto Susan Sontag a un anno dal crollo delle Torri, la guerra al terrorismo fa il paio con la guerra al cancro, alla povertà, alla droga.

Come tutti sanno cancro, povertà e droga esisteranno sempre. [...] la guerra dichiarata dall'amministrazione Bush non avrà mai fine. E ciò prova che non si tratta di una guerra, quanto, piuttosto, di un mandato senza limiti temporali che consente all'America di fare un più largo uso della propria forza¹².

Ma «se non c'è alcun bisogno di chiamare 'guerra' queste azioni necessarie»¹³, perché inscrivere una politica, quella della lotta al terrorismo, nella metafora della guerra? La risposta è scontata e, almeno in apparenza, tutta a favore di questa scelta. Non c'è termine che trasmetta in modo altrettanto immediato e compiuto l'altissimo valore della posta in gioco: in guerra si muore. L'individuazione di un nemico pubblico – specialmente se viene identificato con il male *tout court* – compatta l'opinione pubblica e conferisce a chi governa amplissimi spazi di manovra. L'appello alle

armi si rivela inizialmente assai efficace anche ai fini del reclutamento esterno.

Meno evidenti, di tale scelta, sono forse le implicazioni. Innanzitutto questa operazione provoca una vera e propria «inversione» nel rapporto fra politica e guerra. Quest'ultima, da mezzo su cui, seppure in ultima istanza, la politica può contare, diviene il fine che la politica deve contentarsi di servire¹⁴. Il dibattito pubblico nell'ultimo anno ha ruotato attorno alla guerra: per legittimarla in tutte le sue forme, per farne lo strumento della trasformazione del sistema delle relazioni internazionali¹⁵, ovvero per contestarne l'efficacia o la liceità in termini morali o di diritto. Nell'antivigilia della guerra guerreggiata, sembrava addirittura che soltanto da un'azione militare potesse scaturire la politica: alle baionette di convertire alla democrazia chi ancora non ne riconosca i meriti.

Inoltre, se la politica è gestione – quotidiana, modesta, silenziosa –, la guerra, seppure metaforica, richiede, prima o poi, un nemico in carne e ossa, una vittoria che si possa celebrare, ed ecco che diviene inevitabile, dopo il compattamento guerra-terrorismo, quello terroristi-Stati canaglia: un legame, quest'ultimo, senz'altro pericolosissimo, ma indimostrato nel caso di specie, quello del deprecabile regime iraqueno. La palese inadeguatezza del mezzo – far la guerra all'Iraq – rispetto al fine dichiarato – vincere il terrorismo – ha dunque alimentato (comprensibili) sospetti circa il fine reale dell'attivismo americano, incoraggiando la più massiccia e globalmente diffusa (anche questa) opposizione a una guerra che sia stato dato di vedere in tempi recenti. L'ambiguità, dopo tutto, ha finito per ritorcersi contro chi forse contava di servirsene¹⁶.

Trovata a effetto o leva machiavellicamente predisposta per far saltare le vecchie regole del gioco, la metafora della guerra al terrorismo potrebbe rivelarsi presto una vera e propria camicia di forza per gli Stati Uniti. In ogni caso non somiglia neppure all'incubatrice del nuovo ordine internazionale in cui la transizione pacifica dell'Ottantanove ci aveva indotto a sperare.

Le parole per dirlo

Che l'attentato dell'11 settembre offrisse agli Stati Uniti un'opportunità commisurata alla tragedia fu chiaro all'amministrazione Bush sin dal primo momento. La politica estera americana del dopo Guerra

fredda era apparsa distratta e poco efficace, prigioniera di un vero e proprio paradosso prodotto dalla sproporzione delle forze in campo. L'America, che dall'esercizio della politica estera aveva ben poco da guadagnare, finiva per godere di «un'enorme influenza senza avere davvero idea di cosa fare del proprio potere o addirittura di quanto impegno infondere» sulla scena internazionale¹⁷. La nuova sfida posta dal terrorismo globale metteva fine a entrambe le incertezze. Nuova risolutezza e profusione di mezzi ed energie non sarebbero comunque state sufficienti a determinare l'agognata eterogeneità dei fini: perché da un male potesse discendere il bene serviva una strategia.

Abbandonata l'idea che «la guerra al terrorismo fosse una *world-defining idea* in sé»¹⁸, in quanto tale capace di fissare obiettivi e metodi dell'azione politico-internazionale americana, nel corso dell'ultimo anno il presidente Bush ha elaborato una sua dottrina. Lo scopo: adeguare la politica estera americana alle nuove sfide poste dal terrorismo globale, assecondando il cambiamento occorso nelle relazioni politico-militari globali dopo la fine della Guerra fredda.

Subito dopo l'attentato¹⁹, di fronte al Congresso in seduta congiunta, in un discorso che si conclude affermando che «nella sofferenza e nella rabbia» l'America ha trovato «la sua missione e il suo momento», il presidente Bush inaugura la formula della guerra al terrorismo. È un «atto di guerra» il duplice attentato, compiuto da un nemico che si propone «di cambiare il mondo imponendo il suo credo radicale ovunque». Poiché l'azione è stata alimentata dall'odio per la libertà, e questo valore è costitutivo della «nostra» idea di civiltà, la sfida che Al-Qaeda pone è globale. Gli Stati Uniti sono dunque chiamati a difendere la libertà e ricercano la collaborazione della comunità internazionale invocando il principio della sicurezza collettiva: un attacco a un membro equivale a un attacco a tutti i suoi membri. L'obiettivo è perseguire i terroristi e i regimi politici che li sostengono attraverso una guerra contro il male che sarà lunga e complessa, ma poiché nella lotta «fra libertà e paura, giustizia e crudeltà [...] Dio non è neutrale», quali ne siano gli sviluppi, la vittoria è certa.

Al di là della retorica, l'orizzonte della guerra al terrorismo è ancora limitato: i paesi che sostengono i terroristi sono definiti «nemici», ma anche semplicemente «regimi ostili». L'obiettivo dell'azione americana, se si eccettua l'Afghanistan dei talebani, resta il *network*

di Al-Qaeda. Sarà infatti soltanto qualche mese dopo, nel Discorso sullo stato dell'Unione, che emergerà un primo abbozzo di progetto politico di più ampio respiro. Due sono gli elementi che vi si ritrovano e che sono destinati a innescare nel mondo il dibattito sulla ristrutturazione del sistema internazionale, nonché sul ruolo che l'America intende svolgere in questo processo: la necessità di *prevenire*, affinché terroristi e regimi che cercano di dotarsi di armi di distruzione di massa non possano minacciare il mondo, e l'individuazione degli «Stati canaglia» che costituiscono la maggior fonte di pericolo per l'America e l'umanità. L'«asse del Male» è costituito da tre paesi: Iran, Iraq e Corea del Nord. Qualche mese dopo Cuba, Libia e Siria entreranno a far parte della compagnia²⁰.

Per tranquillizzare coloro i quali temevano che gli Stati Uniti potessero optare per l'isolazionismo, Bush si dichiara consapevole che l'America sarà protetta «da un attacco soltanto da una vigorosa azione all'estero». I principi che questa azione dovrebbe promuovere sono quelli «non negoziabili legati alla dignità dell'uomo»: stato di diritto, limiti al potere dello Stato, rispetto per le donne, proprietà privata, libertà di parola, giustizia equanime, tolleranza religiosa. Una curiosa affermazione, considerando che segue di poche righe espressioni di apprezzamento, anzi di vera e propria «ammirazione», per la «strong leadership» del presidente pakistano, generale Musharraf. In quest'epoca di cambiamento, ci resta dunque almeno il conforto di un elemento di continuità: il rapporto, per così dire, «elastico» fra principi e pratica politica.

I primi commenti a questa sorta di manifesto delle priorità americane sono generalmente positivi: il fatto che l'amministrazione Bush si faccia apertamente carico del problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa è importante anche per l'effetto dissuasivo che tale mossa può avere. L'idea dell'«asse del Male» viene accolta come la trovata di un *ghost writer* zelante e soltanto un po' maldestro: in Europa non mancano i mugugni nel vedere l'Iran accostato a cotanti comparì, proprio mentre in quel paese i riformisti, accompagnati da un ampio sostegno popolare, guardano con grande simpatia al modello democratico²¹.

Pochi all'epoca colgono nel discorso le impronte di Paul Wolfowitz, numero due del Pentagono²²: atteggiamento «muscolare» e convinzione che il mondo sia un luogo assai più pericoloso di quanto non si creda. Come tutti i neoconservatori, egli ritiene – pe-

raltro sin dai tempi della Guerra fredda – che «l'America debba essere assai più disposta a promuovere i propri valori, [poiché] ciò rafforza, e non minaccia, la sicurezza globale». In un'ottica di lungo periodo e purché si convenga su quali valori oltre che sul significato di «promuovere», egli ha peraltro certamente ragione. Quale mondo è più «safe for democracy» di un mondo democratico? Sta di fatto che progressivamente la Casa Bianca sembra voler abbracciare una *realpolitik* di stampo più aggressivo.

Nel mese di gennaio la Difesa invia al Congresso, senza rendere pubblico il documento, la *Nuclear Posture Review*, cui è affidato il compito di aggiornare periodicamente la strategia nucleare americana. Le notizie che filtrano a questo riguardo in marzo inducono il *New York Times* a bollare il piano come quello di uno «Stato canaglia» (dopo tutto Chomsky proprio per gli Stati Uniti aveva coniato questa fortunatissima etichetta!)²³. La ragione è che la lista ufficiale dei potenziali bersagli di un attacco nucleare risulta ampliata: insieme a Iran, Iraq e Corea del Nord, compaiono Siria, Libia, Cina e Russia, ma soprattutto si contempla la possibilità di sviluppare armi nucleari «limitate» per uso tattico, impiegabili, ad esempio, per far esplodere depositi sotterranei di armi chimiche (*bunker-buster*). La rottura rispetto al passato che questa ipotesi implica è radicale: l'arma atomica perde la sua funzione puramente dissuasiva e viene trasformata in uno strumento bellico «qualunque», il cui impiego dipende da considerazioni di ordine esclusivamente pratico.

D'altra parte, afferma Bush a Westpoint il primo giugno, la Guerra fredda è finita e i principi che hanno guidato le politiche per la sicurezza americane vanno adeguati. «Le nuove minacce richiedono concetti nuovi»: deterrenza e contenimento non funzionano con terroristi che si annidano nell'ombra. Per difendere la pace «dobbiamo dare battaglia al nemico. [...] Nel mondo in cui siamo entrati, l'unica via che porta alla sicurezza è la via dell'azione», in particolare di quella preventiva: la via dell'«intervento difensivo»²⁴.

Legata al superamento della struttura delle relazioni internazionali propria della Guerra fredda, vi è anche «la migliore opportunità dalla nascita dello Stato nazione [...] di costruire un mondo dove le grandi potenze competano in pace invece di prepararsi alla guerra». A questo fine «l'America detiene, e intende conservare, una forza militare al di sopra di qualsiasi possibilità di sfida per rendere inutili le destabilizzanti corse agli armamenti di altri periodi e limitare le

rivalità in favore degli scambi e della ricerca della pace». Come dirà in seguito, ciò al fine di realizzare un «equilibrio di potenza che favorisca la libertà».

Azione preventiva in sé non significa guerra, né implica necessariamente l'unilateralismo, ma

di fatto la prevenzione è un mezzo, non un fine. Una dottrina dell'azione preventiva funzionale alle esigenze degli Stati Uniti potrebbe anche fare al caso di altri paesi con motivazioni meno apprezzabili, compresi quelli che fanno parte dell'asse del male. Se vuole sottrarsi alla critica di aver scritto semplicemente una nuova legge per la giungla, il presidente Bush deve essere chiaro non soltanto circa i limiti di questa sua nuova dottrina, ma anche riguardo ai suoi obiettivi²⁵.

Obiettivi che sono quelli tipici di una potenza che immagina evidentemente per sé un ruolo di «egemone benevolo», il cui predominio è eguagliato soltanto dalla sua generosa lungimiranza.

Lo stadio successivo, in questa costruzione, è il discorso tenuto dal presidente Bush alle Nazioni Unite a un anno dalla tragedia delle Torri. L'alleanza fra terroristi e Stati fuorilegge non è più una questione di principio, ma di fatto. «In un luogo – in un regime – troviamo tutti i pericoli [che questa comporta] nella loro forma più letale e aggressiva». Il luogo è naturalmente l'Iraq. Sono già presenti in questa fase sia l'idea del cambiamento di regime sia quella, ripresa in seguito dandole la massima enfasi, della possibilità che la democrazia si rafforzi e si diffonda in Medio Oriente grazie a un effetto imitativo innescato dalla nuova democrazia iraquena. Ma dopo pochi giorni, il 20 settembre, la pubblicazione de *La strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America* catalizza l'attenzione di tutto il mondo su una sola idea, quella della guerra preventiva.

In questo documento, come noto, gli Stati Uniti reclamano il diritto di agire preventivamente «contro minacce emergenti, prima che abbiano preso completamente corpo» sostenendo che si tratti di una forma di autodifesa semplicemente adeguata ai tempi: «La nostra miglior difesa è una buona offesa», si dice, dove il significato del termine *good* resta alquanto misterioso, ma suona certo un po' sinistro.

Subordinare la legittimità dell'azione preventiva «all'esistenza di una minaccia imminente – nella maggior parte dei casi la mobilitazione di eserciti» com'era tradizione, risulta del tutto inadeguato: i

nemici del momento puntano infatti sulla sorpresa. «Più grande è la minaccia, maggiore il rischio dell'inazione, tanto più stringenti le ragioni che debbono indurci ad agire in modo preventivo a scopo difensivo, anche se rimane l'incertezza circa il luogo e il momento dell'attacco da parte del nemico».

L'azione può essere unilaterale: «nell'esercizio della nostra *leadership*, rispetteremo i valori, i giudizi e gli interessi di amici e *partner*. Però saremo preparati ad agire autonomamente quando i nostri interessi e le nostre eccezionali responsabilità lo richiederanno». Non a caso, proprio in questo documento compare per la prima volta la formula «coalition of the willing», alleanze a geometria variabile apparentemente destinate a sostituire le vecchie, più istituzionalizzate – e per ciò stesso più ingombranti – alleanze e organizzazioni multilaterali i cui membri, com'è naturale invero, non la pensano sempre nello stesso modo²⁶.

La *Strategia di sicurezza nazionale* viene resa pubblica contemporaneamente al documento del governo inglese sugli armamenti irakeni (quello che risulterà poi scopiazzato da una vecchia tesi di laurea, creando un certo imbarazzo a Downing Street) e il commento più puntuale, ma anche più pungente, è come al solito quello dell'*Economist*: «Il primo aveva lo scopo di rassicurare, il secondo di spaventare. La cosa davvero preoccupante è che le reazioni a questi documenti [...] dimostrano che essi hanno avuto l'effetto diametralmente opposto»²⁷. Rivendicare un vero e proprio diritto alla guerra preventiva costituisce infatti un precedente gravissimo, tanto più se si considera quanto poco l'America conti ormai sulla propria capacità dissuasiva e quanto dunque la minaccia di guerra debba essere presa sul serio. La convinzione diffusa nella comunità internazionale è che l'amministrazione Bush abbia fatto propria una linea dagli effetti potenzialmente assai destabilizzanti sulla quale avrà parola, di fatto, soltanto chi è d'accordo.

Bersagli

Dopo l'Ottantanove, gli Stati Uniti ritenevano, come misura precauzionale, di dover essere attrezzati a combattere su due fronti contemporaneamente, ma «quattro sono una folla»²⁸. E a giudicare dalla concezione del mondo che l'amministrazione Bush esprime e che indubabilmente contribuisce a plasmare l'ambiente nel quale è – e

sempre più sarà – costretta a operare²⁹, la «guerra al terrorismo» potrebbe implicare un incremento pressoché infinito di occasioni di ingaggio³⁰. Dal 12 settembre 2001 i bersagli reali, immediati, e quelli potenziali si sono moltiplicati perché gli stessi obiettivi americani sono via via mutati, diversificandosi e ampliandosi notevolmente.

In principio, almeno pubblicamente, i nemici degli Stati Uniti e del mondo libero erano identificati con Al-Qaeda e l'Afghanistan dei talebani. In entrambi i casi si può dire con certezza che le operazioni non sono concluse. Della rete terroristica sono stati uccisi e soprattutto catturati diversi esponenti anche di rilievo e ad Amburgo è stato processato il primo complice degli attentati. Tuttavia Osama bin Laden è ancora latitante così come il suo braccio destro, Al Zawahiri. Molte delle cellule sparse, come si è detto, in sessanta paesi non sono ancora state individuate – alcune, sembra, persino negli stessi Stati Uniti – e il reclutamento di nuova manovalanza non dovrebbe costituire un problema per l'organizzazione.

La campagna in Afghanistan ha liberato il paese dal governo odioso dei talebani, ma è paradossalmente difficile stabilire come stiano effettivamente le cose, ad esempio dal punto di vista del reale controllo del territorio da parte del governo di Amid Karzai, coadiuvato dal personale della missione Unama³¹. Le numerose operazioni in atto nelle zone periferiche del paese, sempre alla caccia di militanti di Al-Qaeda, nonché di talebani superstiti, inducono comunque a concludere che il lavoro in quell'area sia ben diverso da un semplice *mopping up*, una ripulitura dopo la guerra vera e propria³². Quanto meno c'è da contribuire allo *state-building* per evitare spiacevoli ricorsi storici.

Altri due fronti sono stati aperti dall'innesto del problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa su quello della lotta al terrorismo. Dei tre «soci fondatori» dell'asse del Male – Iran, Iraq e Corea del Nord – il primo e il terzo sono quelli che hanno mostrato il maggiore attivismo in tempi recenti³³. Tuttavia, davvero un poco paradossalmente, nell'immediato il bersaglio dell'amministrazione Bush è l'Iraq.

Lo sfortunato paese, vessato da trent'anni di dittatura e stremato da guerre e sanzioni, in realtà è entrato nella vicenda molto prima del discorso sullo stato dell'Unione che ha dato un volto al male. Forse prima ancora dell'11 settembre, ma certamente il 16 quando, di fronte al Consiglio di sicurezza nazionale, è il vicesegretario alla

Difesa Paul Wolfowitz a sollevare la questione Iraq³⁴. Per la prima eco pubblica del coinvolgimento del regime iraqueno nella «guerra al terrorismo» si deve tuttavia attendere la metà di ottobre, quando, in piena vicenda antrace, si cerca il «grande avvelenatore». L'*Economist* titola: «Enter Saddam»³⁵, formula usata per indicare l'apparizione in scena del personaggio di una *pièce* teatrale. L'impressione è che si voglia così sottolineare l'artificialità della chiamata in causa. L'episodio dell'antrace, successivamente archiviato data la sua più che probabile matrice interna, viene infatti utilizzato per provare il presunto sostegno di Baghdad al terrorismo.

L'amministrazione Bush passa poi a indicare più genericamente il rischio che questo paese, come altri «Stati canaglia», possa cedere, se non lo ha già fatto, armi di distruzione di massa ai terroristi. L'Iraq entra a far parte dell'«asse del Male» e diviene «il nemico», il nuovo bersaglio in carne e ossa, funzionale al bisogno di vittoria che la «guerra al terrorismo», come ogni guerra, crea e che non può essere soddisfatto da qualche arresto e dal successo contro una massa di disgraziati – per quanto agli antipodi della nostra idea di civiltà – che in Afghanistan non hanno praticamente opposto resistenza. L'Iraq, dunque, «nemico surrogato», a misura dello «schiacciante potere delle armi» di cui l'America dispone e che nulla può contro un nemico che non riesce a stanare³⁶.

La guerra all'Iraq serve allo scopo, ma non sfugga che vale anche il reciproco. Lo «stato» di guerra al terrorismo rende infatti del tutto «naturale» l'indicazione di una sequela di nemici, crea addirittura un'aspettativa in questo senso: non c'è guerra senza nemici e, se questa guerra ha da essere infinita, di nemici dovranno darsene sempre di nuovi. Un problema cui è facile far fronte: se il mondo là fuori è tanto pericoloso, lo è proprio per il fatto di essere popolato da nemici, una certezza per la teoria delle relazioni internazionali cui l'amministrazione Bush si ispira.

Al di là della sua legittimità³⁷, se questa guerra sia giusta nel senso almeno di «efficace rispetto allo scopo» è difficile a dirsi. Soprattutto perché ciò dipende dallo scopo. Certamente non serve in modo diretto a battere il terrorismo, anzi può suscitare nuovo rancore nei confronti dell'America, facilitare quindi il reclutamento di nuove leve di *kamikaze*, dare altre ragioni per colpire: rendere insomma l'America meno sicura di quanto non sia oggi. Potrebbe certo rendere chiaro a tutti che chi tocca gli interessi americani – so-

prattutto quelli più che legittimi, ovviamente – è destinato a patirne gravi conseguenze. Ma se la dissuasione non funziona più³⁸, e soprattutto nei confronti dei terroristi senza patria e dei regimi canaglia – della cui razionalità politica si può effettivamente dubitare –, non può certo neppure sostenere la scelta della guerra.

Se l'obiettivo invece è quello di impedire la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la guerra potrebbe risultare efficace, purché l'azione militare porti alla nascita di uno Stato solido con un regime politico democratico sottoposto a vincoli molto rigidi rispetto all'armamento di cui potrà disporre³⁹. Ma allora perché non avere un atteggiamento identico verso Iran e Corea del Nord? Nei confronti del primo paese di fatto non esiste una politica precisa. Per il secondo l'amministrazione Bush ha varato un piano ispirato alla formula del «contenimento su misura» (*tailored containment*) che «appare vago e privo di grinta quanto l'etichetta che lo definisce»⁴⁰, benché Richard Perle – consulente di livello del Pentagono fino al marzo 2003^{40bis} – abbia recentemente affermato che oggi l'attenzione è concentrata sull'Iraq: «Ma nessuno si illuda. Perché domani potremo parlare della Corea del Nord», il quarto bersaglio nella conta⁴¹. Pyongyang non sembra nutrire dubbi circa i termini della comunicazione, a cui risponde dicendo di prepararsi a trasformare l'America in «un mare di fuoco»⁴².

«Esportare» la democrazia, facendo affidamento sul «dramatic and inspiring example»⁴³ rappresentato dal nuovo Iraq per mutare la fisionomia del Medio Oriente, è l'ultimo obiettivo, in ordine di tempo, indicato dall'amministrazione Bush. L'unica osservazione che si può fare a questo proposito è che può darsi che la storia finisca per premiare chi osa. Francamente sembra l'unica, e poco confortante, speranza che ci è permesso di nutrire.

Le priorità che si moltiplicano e si intrecciano sono evidentemente soltanto uno dei problemi. Alcune di queste – e non secondarie –, come combattere il terrorismo e promuovere la libertà, sono ad esempio, almeno nell'immediato, chiaramente in conflitto fra loro. La rigidità dei proclami sulla determinazione americana a non consentire ulteriori proliferazioni delle armi di distruzione di massa rispetto alla politica adottata nei confronti della Corea del Nord fanno apparire inconsistente la linea prescelta e incoerente l'amministrazione Bush⁴⁴. I contorni della guerra al terrorismo intanto si fanno più confusi.

Le guerre che stiamo perdendo

Come in appendice a queste riflessioni, poche righe su quelle guerre che la lotta al terrorismo nasconde con la sua capacità di monopolizzare l'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa, ma che non svaniscono per questo e anzi ci preparano un risveglio assai amaro. Nel mondo, 40 milioni di individui sono stati infettati dal virus Hiv, responsabile dell'Aids, e 20 sono già morti. Nell'arco dei prossimi 12 mesi ne moriranno altri 3 milioni, quasi 9000 al giorno. Quindicimila al giorno saranno infettati, e si tratta ovviamente soprattutto di giovani. In Africa, 29 milioni di persone sono infette e, nel 2002, la malattia ha mietuto 2,4 milioni di vittime, più di tutte le guerre combattute sul continente messe insieme. Questo fenomeno rivoluzionerà la demografia di molti paesi, creando un esercito di orfani e mettendo in pericolo le prospettive di sviluppo cui il destino dei sopravvissuti è affidato⁴⁵. Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2003, il presidente Bush ha promesso – al Congresso piacendo – 15 miliardi di dollari (10 dei quali aggiuntivi rispetto ai 5 già stanziati) nell'arco di cinque anni per lottare contro questo male. Non per moralismo, ma per dare un'idea delle grandezze (e quindi delle priorità), lo spostamento e il dispiegamento delle truppe americane è costato all'incirca 10 miliardi di dollari, mentre stime ufficiali dicono che se la guerra contro l'Iraq dovesse durare un mese, il suo costo sarebbe di 44 miliardi di dollari, mentre il mantenimento del personale nell'area, dopo il conflitto, costerebbe 3 miliardi di dollari al mese, 70 miliardi per i due anni previsti di protettorato militare in attesa che la democrazia metta radici⁴⁶.

Un essere umano su cinque oggi non può soddisfare la sete, dice il rapporto che l'Onu ha predisposto in occasione del terzo forum mondiale sull'acqua di Kyoto, che si è tenuto nel marzo 2003. Seimila persone al giorno, soprattutto bambini, muoiono per malattie causate dalla mancanza di acqua pulita. Tra il 1970 e il 1990 la disponibilità procapite è diminuita di un terzo. Nei prossimi vent'anni si ridurrà di un altro terzo. Nel 2050 gli assetati saranno 4 miliardi. La crisi idrica si impone, quindi, come la crisi naturale e sociale più grave che l'umanità si trovi a dover affrontare nel medio periodo. Non è una trovata a effetto: con ogni probabilità saremo direttamente testimoni di guerre per l'acqua⁴⁷.

Concezioni avanzate di sicurezza includono ormai queste e altre

dimensioni non tradizionali, eppure il lessico della politica non ci aiuta a rendere conto di un mondo in cui il pericolo non coincide necessariamente più con il volto del nemico.

4.2. Strategie

Se l'11 settembre fosse stato un giorno qualunque

A ragionare sulla «dottrina Bush» – con i suoi praticissimi risvolti – si è davvero tentati di concludere che l'attentato finirà per cambiare il mondo ben oltre le intenzioni di chi quel folle piano ha architettato. Ma se l'11 settembre fosse stato un giorno qualunque, se ci fossero state risparmiate le Torri in fiamme e i corpi martoriati, che ne sarebbe stato di noi? Quale politica estera avrebbero scelto di seguire gli Stati Uniti e con quali ricadute sul sistema internazionale ancora alla ricerca di un assetto «decifrabile» a dieci anni e più dall'ormai lontano Ottantanove? L'esercizio, apparentemente futile, di immaginare un corso degli eventi diverso da quello che ci è toccato in sorte può aiutarci in realtà a comprendere meglio ciò che sorregge la reazione al duplice attentato, la sua cornice, la nuova «grand strategy» che guiderà le mosse dell'America sullo scacchiere internazionale per anni a venire, dando verosimilmente corpo al fantasma della «guerra al terrorismo»⁴⁸.

Diversi commentatori, alla vigilia dell'insediamento dell'amministrazione Bush, ritenevano che *nei fatti* la politica estera del paese non si sarebbe potuta scostare poi molto da quella clintoniana, che pure era stata aspramente criticata, in campagna elettorale, per l'assenza di un disegno complessivo capace di guidare l'azione diplomatica quotidiana. La mancanza di priorità stabili – sostenevano i repubblicani – aveva reso inefficace, in quanto puramente reattiva, la politica estera americana, facendola per di più apparire cinica in quanto opportunistica. Ma quel che è peggio, «l'incapacità di definire un nuovo internazionalismo per gli Stati Uniti», aveva impedito di cogliere «l'enormità del momento», ovvero l'opportunità che ogni fase di transizione offre «di plasmare il mondo che verrà»⁴⁹. Fallimento reso ancora più inaccettabile dalla posizione di assoluta preponderanza, in termini economici e mili-

tari, di cui il paese godeva nel sistema internazionale sin dalla fine del confronto bipolare.

Le radici profonde dell'incapacità di realizzare l'interesse nazionale, nella diagnosi di un membro di primo piano dell'amministrazione Bush, il consigliere per la sicurezza nazionale Condoleezza Rice, vanno individuate nel «disagio» che molti negli Stati Uniti provano all'idea che il «potere conti»⁵⁰. Quasi una forma di resistenza culturale che induce a temperarne l'impiego facendo appello «alle nozioni di diritto e norme internazionali», convinti «che il sostegno di molti Stati – o meglio ancora, di istituzioni come le Nazioni Unite – sia essenziale all'esercizio legittimo della potenza»⁵¹. L'interesse nazionale finisce così per essere rimpiazzato da quello della comunità internazionale – giacché non si vede perché quest'ultima dovrebbe incoraggiare il soddisfacimento di un interesse egoistico in luogo di quello collettivo – e il potere si disperde in mille rivoli, inseguendo accordi il cui valore è per lo più simbolico.

Certo se Bush, come ha affermato di fronte alle Nazioni Unite a un anno dall'attacco, voleva davvero evitare che si riproducessero «le vecchie dinamiche [*patterns*] di conflitto e paura», ha commesso un grave errore nella scelta dell'intero staff di consiglieri. La teoria realista delle relazioni internazionali, dal cui carniere Rice e colleghi traggono gli strumenti concettuali attraverso i quali interpretare il mondo⁵², concepisce la sfera internazionale come il regno dell'anarchia, un luogo pericoloso, popolato da soggetti nei confronti dei quali è salutare nutrire la massima sfiducia.

Essere realisti non significa, dunque, in questo caso, seguire il precetto, proprio di ogni scienza, che impone innanzitutto il rispetto per l'oggetto che ci si propone di osservare. È «realista» piuttosto concepire la natura dell'uomo come imperfetta ed egoista, e quindi «riconoscere» che gli interessi sono perennemente in conflitto nell'arena internazionale, benché sia spesso possibile trovare una composizione dei medesimi per scelta o per forza⁵³. Il realismo classico che guida l'elaborazione della nuova «grand strategy» americana è dunque chiaramente ideologico, in quanto muove da un'antropologia pessimista per giungere al celebre adagio *si vis pacem para bellum*.

Così si spiega – e in qualche misura si «giustifica» – l'ossessione realista per il potere e l'insofferenza verso la comunità internazionale, non a caso definita «illusoria» da Rice⁵⁴. Ma un'internazionalista per professione non dimentica l'abbecedario: la comunità interna-

zionale è l'insieme degli Stati sovrani, una realtà, per quanto astratta. Illusorio – vuole dirci Rice – è semmai concepirla come una *comunità*, essendo piuttosto un semplice insieme di soggetti che seguono il proprio tornaconto nel rispetto di regole di cui soltanto la forza può garantire l'osservanza.

Come scriveva a suo tempo Aron, ciò significa che le relazioni internazionali si svolgono «all'ombra della guerra»⁵⁵ e che ciascuno deve badare soprattutto a difendersi da ogni potenziale nemico, anche l'amico di oggi, i cui interessi potrebbero trasformarlo in antagonista già domani. Ma in un simile ambiente, lo sbocco naturale di una scelta pressoché necessitata per ciascuno è che si inneschi «il dilemma della sicurezza». Ognuno si arma per (legittima) autodifesa, ma gli altri – a loro volta intrappolati nella stessa logica – leggono il suo comportamento come ostile, contribuendo ad alimentare una spirale che finisce, prima o poi, per sfociare in una guerra vera e propria.

Questo è appunto il vecchio modello che ha legato nel passato conflitto e paura in una dinamica perversa e senza scampo. Il presidente Bush, nel discorso citato sopra, se ne diceva consapevole; ed è apprezzabile che volesse liberare se stesso e il mondo da una coazione a ripetere dall'esito mortale. Peccato, tuttavia, che essa sia inevitabilmente inscritta nella logica che Bush stesso ha scelto come guida. Ma non è tutto. Mentre il realismo classico, per quanto inadatto a rendere conto del mondo attuale⁵⁶, puntava sul bilanciamento delle forze – l'equilibrio di potenza caro a Rice –, questa sua variante (un misto di «realismo, trionfalismo e oltranzismo», nella miglior definizione che ci sia stato dato sinora di incontrare⁵⁷) unisce alla spregiudicatezza un'arrogante insistenza sulla posizione dominante di cui gli Stati Uniti godono, un'associazione che, alla prova dei fatti, si è rivelata deleteria per la qualità dei rapporti internazionali. Il rullare dei tamburi, d'altro canto, non è musica per un valzer.

Multilateralismo à la carte

Da molti anni ormai c'è chi suggerisce, peraltro con alterne fortune, che la presenza di un egemone – autonomamente disposto a produrre beni pubblici (a cominciare dall'ordine internazionale) di cui tutti possono giovare – renda più cooperative le relazioni internazionali e, dunque, più rosee le prospettive della pace⁵⁸. Una nuova

variante, adeguata ai tempi, della stessa teoria indica come la *governance* implichi l'esistenza, a livello internazionale, di un attore che si faccia carico di funzioni di governo che richiedono risorse, capacità e ascendente⁵⁹. Il «multilateralismo assertivo» di Clinton – appresa la lezione – si proponeva di impiegare il potere americano per «guidare» il processo politico in una direzione favorevole agli Stati Uniti, condividendo oneri e onori – per evitare pericolose forme di sovraesposizione – con gli altri membri della comunità internazionale. Presupposto non detto di una simile scelta è la convinzione che in un mondo interdependente come quello attuale neppure la più grande fra le potenze possa far da sola: proprio in questo starebbe, secondo Nye, il paradosso del potere americano⁶⁰. Troppi sono i problemi globali da gestire rispetto ai quali gli Stati Uniti sono oggi «indispensabili» – come voleva l'ex segretario di Stato Albright – ma non sufficienti.

L'amministrazione Bush, che come noto non ama i fronzoli e predilige la franchezza, ha scelto una linea più netta e, allo stesso tempo, controversa. Da una parte vi è l'opportunità di «plasmare il mondo che verrà», dall'altra l'enorme potere che l'America possiede e non è stata capace di investire per coglierla. L'unico impedimento al fare: i lacci che una comunità internazionale di lillipuziani ha teso per tenere ancorato a terra il Gulliver americano⁶¹ e che hanno assunto le sembianze – mai troppo amate invero – delle istituzioni internazionali multilaterali. Lacci che peraltro l'America clintoniana – sbagliando – ha mostrato di accettare persino di buon grado, interpretando forse questo volontario assoggettarvisi come una forma di «terapia politica»⁶² capace di curare il disagio di cui si è detto.

Per trarsi d'impaccio, sarà sufficiente riconoscere che unipolarismo fa rima con unilateralismo: trascinarsi dietro la comunità internazionale è un esercizio faticoso e del tutto superfluo. Tanto potere, infatti, deve tradursi in primo luogo nella capacità di liberarsi di ogni vincolo⁶³: «Dopo un decennio in cui Prometeo ha giocato a fare il pigmeo, il primo compito della nuova amministrazione sarà quello di riaffermare la libertà d'azione statunitense», scriveva Krauthammer nel giugno 2001, «il nuovo unilateralismo [dopo tutto, non fa che] riconosce[re] la singolarità del mondo in cui viviamo e proprio questo segna il vero inizio della politica estera americana del dopo Guerra fredda»⁶⁴. Muovendo effettivamente da un'associazione meccanicistica unipolarismo-unilateralismo, gli Stati Uniti, sin

dai primi mesi della presidenza Bush, hanno rigettato (con diverse modalità) parecchi accordi internazionali importanti fra i quali il protocollo di Kyoto, il trattato Abm e la carta istitutiva del Tribunale penale internazionale, nonché – tra il crescente sconcerto della comunità internazionale – il Trattato di interdizione totale degli esperimenti nucleari⁶⁵. Di fronte alla possibilità di conseguire una totale autonomia, sembra che nessuno si chieda se ciò rientri anche per davvero nell'interesse dell'America, se cioè i benefici che questa politica promette siano superiori ai costi che imporrà.

Colpisce, in ogni caso, più di quanto non si voglia ammettere, la perseveranza dimostrata nel proseguire su questa via dopo l'11 settembre. Alla Nato che si preparava ad azionare l'art. 5 del proprio statuto per la prima volta nella storia, gli Stati Uniti mandavano a dire che le alleanze sarebbero state in seguito decise dagli obiettivi, chiaramente preoccupati di stabilire un precedente che li costringesse in seguito a consultarsi con chicchessia prima di decidere e agire⁶⁶. Una forma di unilateralismo «piuttosto perentorio» ha finito, insomma, per essere ulteriormente accentuata: «Abroad, more of the same»⁶⁷. All'indomani dell'attentato «l'America era pronta ad andare avanti da sola: felice se qualcuno voleva unirsi, per nulla toccata se fosse accaduto il contrario»⁶⁸. La vecchia strategia del «chi mi ama mi segua» viene recuperata attraverso la formula del *cherry picking*: il futuro delle relazioni americane con il resto del mondo sta nelle alleanze a geometria variabile, nelle *coalitions of the willing*, «di chi ci sta» insomma.

«Gli accordi e le istituzioni internazionali – dopo tutto – non sono fini in se stessi»⁶⁹, ha senso servirsene se tornano utili, non se costituiscono un impaccio per chi può fare da sé. Ecco servito il multilateralismo *à la carte*⁷⁰, con il suo contorno di intese, alleanze e perfino diritto *à la carte*. Volendo boicottare il francese, si può impiegare la formula «multilateralismo selettivo»⁷¹. La sostanza non cambia: si prende ciò che serve, il resto si butta, in una gioiosa celebrazione del principio di sovranità⁷².

Ma il punto è proprio questo. Il multilateralismo è davvero soltanto un mezzo? Le varie istituzioni, alleanze comprese, sono semplici strumenti che è possibile prendere e posare come si farebbe con un qualsiasi attrezzo? La risposta è negativa. Lo dimostra il fatto che al progetto nazista di ricorrere ad accordi bilaterali per riorganizzare il sistema – soprattutto economico – internazionale successi-

vo alla seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti ne opposero uno fondato su accordi multilaterali. Certo, accordi bilaterali consentono di sfruttare assai meglio i differenziali di potere⁷³, così come alleanze elastiche garantiscono maggiore speditezza nelle decisioni, ma tutto ciò a che prezzo?

Il multilateralismo (nominalmente la pratica di coordinare le politiche nazionali fra tre o più paesi) non è un fine in sé, ma certo neppure un mezzo, almeno non più di quanto lo siano le regole rispetto al processo democratico. Senza regole la democrazia non esiste, trattandosi di un caso lampante in cui la forma – le procedure – è sostanza. Ciò che caratterizza il multilateralismo come istituzione è il fatto che il coordinamento delle politiche si realizza sulla base di principi generali. Gli attori coinvolti nelle singole imprese cooperative debbono dunque, innanzitutto, percepire se stessi come una comunità di soggetti reciprocamente responsabili alle prese con un problema indivisibile.

Come ha affermato lo stesso Bush⁷⁴, in uno schema di sicurezza collettiva l'aggressione nei confronti di un membro è un'aggressione nei confronti di tutti. Gli Stati si comportano come se la pace fosse indivisibile, e in questo modo la rendono tale, agendo poi di conseguenza. L'automatismo è ciò che fa la differenza⁷⁵. Il multilateralismo è dunque un'istituzione sociale «altamente impegnativa»⁷⁶ la cui diffusione, inspiegabile in termini di pura razionalità strumentale, si comprende osservando come il diritto internazionale pattizio, prodotto con la partecipazione del maggior numero possibile di membri della comunità internazionale, appaia in linea con l'evoluzione della civiltà giuridica occidentale che, a partire dall'Ottocento, ha accompagnato il processo di democratizzazione⁷⁷.

Alla sopravvivenza del multilateralismo come istituzione è dunque legato non soltanto il futuro del diritto internazionale, ma – in un certo senso – anche il suo passato: il rispetto delle norme già sottoscritte, ovvero la stessa esistenza del diritto. Se si afferma l'idea che si possa prendere soltanto ciò che serve, rifiutando tutto il resto, il diritto pattizio semplicemente smetterà di essere considerato vincolante⁷⁸. L'anarchia, che non è un dato esistenziale naturale per gli Stati, finirebbe così per essere il prodotto di un comportamento irresponsabile.

Principi e pragmatismo

Se la «dottrina Bush» si rivela una sorta di «aggiornamento» del realismo politico ai tempi del terrorismo, l'appello ai principi che ne sorregge il disegno sembra risentire piuttosto di un certo idealismo d'impronta wilsoniana⁷⁹. Poiché i due approcci si collocano esattamente agli antipodi – a partire dal giudizio che formulano circa la natura dell'uomo – sarebbe interessante poter stabilire a quale di essi toccherà ispirare la riorganizzazione del mondo, giacché gli esiti sarebbero alquanto differenti. Si tratta di sapere se a prevalere sarà, per ben che vada, l'unipolarismo (difeso attraverso l'impiego verosimilmente unilaterale della forza) oppure la più egualitaria pace democratica.

In verità, quasi a smentire chi vede l'America alle prese con un progetto neoimperiale, la promozione della democrazia e dei valori legati alla dignità dell'uomo è assunta dal paese come una vera missione: «La chiamata cui dobbiamo rispondere in quanto paese benedetto è rendere questo mondo migliore», ha detto il presidente nell'ultimo discorso sullo stato dell'Unione. Il ricorso a un linguaggio di chiara ispirazione religiosa non lascia spazio ad alcuna sfumatura o mediazione: «Alcuni si preoccupano che sia in qualche modo poco diplomatico e ineducato parlare il linguaggio del bene e del male. Io non sono d'accordo», affermava Bush il primo giugno dello scorso anno a Westpoint, «circostanze diverse richiedono metodi diversi, ma non moralità diverse». I principi innanzitutto⁸⁰.

La volontà di piegare la politica a logiche diverse da quelle che ci sono familiari – il tono generale ci porta indietro almeno a Reagan – dipende certamente dalla compresenza, nell'amministrazione, ma soprattutto nell'elettorato repubblicano, dei neoconservatori e della destra religiosa, due gruppi differenti fra loro, ma concordi su due punti almeno: una visione del mondo di tipo manicheo e la convinzione che nessuno sforzo, né mezzo utile vada risparmiato quando si lotta per la vittoria del bene sul male⁸¹. Due elementi non a caso costantemente presenti nei discorsi pubblici del presidente.

L'idea che una politica possa incarnare il bene e che il perseguimento di certi valori fondamentali – quelli cosiddetti non-negoziabili – ne costituisca l'obiettivo irrinunciabile, cui qualsiasi altra considerazione va subordinata, non può tuttavia che suscitare scon-

certo. In un mondo come il nostro, in cui senz'altro molto è perfettabile, quali sconvolgimenti è destinata a provocare?

Questo atteggiamento apparentemente intransigente e del tutto insensibile alle conseguenze delle proprie azioni si scontra tuttavia con la necessità, propria della politica, di compiere scelte. Un'esigenza anche per l'amministrazione Bush. «Neppure un genocidio meriterebbe un intervento, se questo avesse luogo in 'paesi al di fuori degli interessi strategici'» americani, affermava Bush dopo l'elezione, inaugurando l'iniziale strategia di «sganciamento»⁸². A mettere il mondo al riparo da un interventismo su larga scala c'è dunque il fatto che, evidentemente, i valori non vengono considerati universali. Diversamente da quanto riteneva Kant, una violazione in un luogo non si percepisce in tutti gli altri. Dipende da quanto è «cruciale» il luogo, non in senso assoluto naturalmente, ma rispetto agli interessi americani: questo significa ragionare in termini di priorità. L'esportazione della democrazia sarà dunque pure questa selettiva.

Dopo l'attentato – abbandonata l'illusione della «sostenibilità» del disimpegno – la situazione è cambiata nella forma, ma non nella sostanza. Ora è il pragmatismo a prevalere sui principi. Molti dei preziosi nuovi alleati americani – primi fra questi i paesi dell'Asia centrale – hanno addirittura sfruttato la rendita di posizione (geopolitica) di cui ora godono per indebolire ulteriormente le già malconce democrazie interne⁸³. Non a caso il *New York Times* stigmatizzava l'inclinazione americana a «familiarizzare con i dittatori quando sembra che questi possano servire gli interessi americani», nella convinzione che i «tiranni siano degli ottimi alleati», ancora nel settembre dello scorso anno⁸⁴.

La preoccupazione espressa da Grenville Byford che gli «Stati Uniti possano trovarsi intrappolati fra le politiche che hanno bisogno di adottare e il linguaggio che utilizzano per descriverle» sembra davvero eccessiva. Le parole, si sa, hanno poca presa. Nella guerra al terrorismo, non tutti i terroristi, e neppure i tiranni, saranno considerati eguali⁸⁵.

Ma se le parole sono appunto soltanto parole, perché questo continuo, insistente, ossessivo appello ai principi? Per sollecitare una parte dell'elettorato americano certamente, ma non si può non notare come in una logica – quella realista – nella quale il fine giustifica i mezzi, tanto più nobili sono i fini, tanto più ampio è lo spettro dei mezzi che divengono leciti per conseguirli⁸⁶.

L'appello ai principi potrebbe insomma non produrre affatto la rigidità di una politica improntata all'etica della convinzione: *all'ombra* dei principi è infatti assai agevole procedere in funzione della convenienza immediata, trascurando, anche in questo caso, ma per meno nobili motivi, le conseguenze delle proprie azioni.

Un destino di solitudine?

Nel 1999, quello straordinario creatore di immagini che è Samuel Huntington dedicava un saggio alla superpotenza solitaria: «The Lonely Superpower»⁸⁷. Lungi dal celebrare la potenza degli Stati Uniti, osservava che l'inclinazione di questo paese ad agire *come se* il mondo fosse unipolare era indice di un serio errore di giudizio, gravido di conseguenze negative. La presenza di una sola superpotenza, infatti, non rende il mondo unipolare. Questa configurazione comporta, al tempo stesso, l'esistenza di una sola superpotenza, di nessuna potenza di rilievo (*major power*), e di tante potenze minori. Come conseguenza «la superpotenza sarebbe effettivamente in grado di risolvere da sola le questioni di respiro internazionale più importanti, e nessuna combinazione di altri Stati avrebbe il potere di ostacolarla»⁸⁸. Il sistema internazionale attuale è invece un ibrido «uni-multipolare», con una grande potenza e diverse *major powers*. «La soluzione dei problemi-chiave a livello internazionale richiede [perciò] l'intervento della superpotenza, ma sempre in associazione con una qualche combinazione degli altri paesi di rilievo»⁸⁹.

Gli Stati Uniti sono dunque «la nazione indispensabile», continua Huntington, ma non nel senso che degli altri possa fare a meno. Questa lezione è particolarmente importante, a suo parere, perché la struttura del sistema internazionale non si è ancora definitivamente assestata dopo la Guerra fredda: dopo un «momento unipolare» – all'epoca della guerra del Golfo – sta attraversando un paio di decenni uni-multipolari prima di entrare davvero nel XXI secolo, che sarà «multipolare in senso proprio».

Vivendo questa fase di transizione erroneamente convinti che si tratti di unipolarismo, e pure stabile, destinato cioè a durare, gli Stati Uniti appaiono «sempre più soli». Non isolazionisti, ma di fatto isolati, «fuori sintonia rispetto a gran parte del mondo»⁹⁰. Se l'unipolarismo fosse inevitabile – e non è così, continua – molti paesi sceglierebbero senz'altro l'America come egemone, ma la sola prospet-

tiva di dover subire un atteggiamento egemonico, mentre se ne può fare a meno, suscita fortissime resistenze ovunque. Quali conseguenze in termini di politica estera dovrebbero dunque trarre gli Stati Uniti da questo insieme di elementi?

Innanzitutto «smetterla di agire e parlare come se questo fosse un mondo unipolare. Non lo è»: la cooperazione è necessaria per affrontare tutti i problemi più significativi. In secondo luogo i *leader* americani dovrebbero «abbandonare l'illusione, tipica dell'egemone benefico, che esista una naturale congruenza tra i loro interessi e valori e quelli del resto del mondo». In terzo luogo, «gli Stati Uniti non possono creare un mondo unipolare», debbono perciò accontentarsi di sfruttare la posizione di cui godono per indirizzare la cooperazione in modo da soddisfare quanto più possibile i loro interessi. Da ultimo debbono tenere a mente che una comune radice culturale facilita le relazioni e dunque che «una sana cooperazione con l'Europa è il primo antidoto per la solitudine americana»⁹¹.

Se non sapessimo che il saggio è precedente all'insediamento dell'amministrazione Bush e ai fatti cui deve ora far fronte, le parole di Huntington potrebbero suonare proprio come un rimbrotto rivolto a questi decisori. Ogni suo suggerimento, in ogni caso, è manifestamente disatteso. Gli Stati Uniti si comportano come se il mondo fosse unipolare, portando questo convincimento alle sue estreme conseguenze, stabilendo cioè un nesso automatico unipolarismo-unilateralismo. Sembra che

gli Usa non riesc[a]no a capire che i trattati internazionali che non firmeranno, la Corte internazionale che non riconosceranno, il sistema dell'Onu che non appoggeranno, sono tutti sforzi volti a sviluppare un nuovo contratto sociale globale che possa controbilanciare l'anarchia della globalizzazione sulla quale puntano sia i rapaci terroristi sia gli operatori della tentacolare finanza. Che gli americani non tengano in nessun conto questi sforzi equivale a tradire una strategia che esalta l'anarchia globale nel nome della protezione della sovranità nazionale. Essere soli non equivale più a essere forti. Agire da soli non è più segno di sovranità, ma di impotenza⁹².

Una sfida sistemica, come quella posta dai nuovi *network* del terrorismo planetario, richiede una risposta sistemica, invece l'amministrazione Bush, rafforzata dall'attacco nel suo convincimento che il mondo attorno sia soprattutto ostile, si è mossa nella direzione dia-

metralmente opposta. Far da sola, accompagnata – e non è poco – dalla certezza di essere dalla parte del giusto e del bene⁹³.

Così gli Stati Uniti sono più soli che mai. Molti governi delle *major powers* – Francia, Germania, ma anche Russia e Cina – guardano con estrema preoccupazione e parecchio sospetto al nuovo attivismo americano e soprattutto alla dottrina che l'ispira⁹⁴. Molte potenze minori, seppure a fronte di ovvi vantaggi di varia natura che potrebbero trarre da una maggiore disponibilità nei confronti dell'America, sono comunque refrattarie a garantire il loro sostegno alla guerra. Ciò che tuttavia dovrebbe preoccupare ancor più è l'atteggiamento delle cittadinanze, e soprattutto per due motivi. In primo luogo, si sa, i governi cambiano, i popoli restano. A riempire le strade d'Europa sono in troppi perché sia possibile liquidarli come antiamericani ideologici o pacifisti estremi: verso metà febbraio favorevoli a muovere guerra all'Iraq senza l'avallo dell'Onu, ovvero della comunità internazionale, era meno del 20 per cento dei cittadini interpellati⁹⁵. A metà marzo, in Spagna e Inghilterra, i due principali alleati dell'America, oltre l'80 per cento dei cittadini è contrario a un attacco deciso unilateralmente⁹⁶.

Ciò significa – e dovrebbe essere motivo di ancor più grave preoccupazione – che gli Stati Uniti sono soli davvero perché si sono spinti dove la *sensibilità* maturata negli ultimi cinquant'anni dai cittadini dei paesi democratici e aperti al mondo – proprio anche grazie all'America – non consente loro di seguirli. L'amministrazione Bush può magari ora ritenere che fosse sbagliato dare a chicchessia l'illusione che la comunità degli Stati sia collettivamente responsabile dei destini della pace e della guerra, come sta scritto nella Carta dell'Onu, ma far semplicemente finta che l'organizzazione non esista – considerarla illusoria come la comunità internazionale – non funziona. E lo straniamento non è comunque lo stato mentale che ci si augurerebbe in chi governa.

Se il progetto è quello di sostituire principi ai principi, valori ai valori, non lo si può fare di soppiatto. Ci si può provare in solitudine. Ci si può certo provare con la forza. Ma bisogna comunque essere consapevoli che le norme sociali funzionano quando una collettività le riconosce come tali e vi si ispira nei comportamenti quotidiani.

4.3. «A world of our making»

La costruzione sociale della politica internazionale

Come declinare, nella pratica, la «guerra al terrorismo» è una scelta che gli Stati Uniti hanno compiuto a partire dalla loro percezione del fenomeno e dalla valutazione delle strategie possibili, compresi naturalmente i relativi costi e benefici. Visione del mondo, principi e pragmatismo in politica estera vengono infatti quotidianamente dosati dai governi tenendo conto, in modo più o meno consapevole, dell'ambiente in cui sono chiamati ad agire e delle reazioni degli altri attori.

Della lettura dell'ambiente internazionale che contraddistingue lo staff di Bush si è già detto. Come vuole l'approccio realista, un insieme di Stati sovrani può dar vita soltanto a una condizione di anarchia. Il conflitto è permanente (almeno in potenza) e l'autodifesa è la regola che ciascuno Stato deve seguire perché sulla sua capacità di difendere i propri cittadini è costruito il patto di obbligazione politica – *protego ergo oblige* – che ne giustifica l'esistenza. La cooperazione costituisce comunque un pericolo perché lo scambio può rendere dipendenti e, in ogni caso, rafforzare il nemico di domani.

Questo, tuttavia, soltanto in teoria. Se così fosse davvero, il mondo sarebbe un luogo ancor più travagliato di quanto non sia e la cooperazione – per quanto ampia e solida in molti casi – andrebbe archiviata come un'anomalia della quale non si sa come rendere conto. Ciò che accade nella realtà è invece che, anche in un ambiente decentralizzato, privo cioè di un terzo che detenga il monopolio dell'esercizio della forza legittima, le relazioni vengono a essere guidate da regole (sociali) non necessariamente improntate al principio di autodifesa. Benché i rapporti fra alcuni paesi europei siano a volte tesi e su questioni di sostanza (interessi, tanto per dire), nessuno immagina, ad esempio, che questi possano prendere in considerazione l'ipotesi di muoversi guerra, come peraltro è accaduto per tanta parte del loro passato. È percezione comune che tale opzione non esista. Nell'anarchia, per così dire, «matura»⁹⁷, creata nel corso del tempo dai paesi democratici ed economicamente più sviluppati, le regole del gioco sono improntate alla fiducia reciproca fondata sulla condivisione di principi-valori che *comunque* guidano il perseguimento degli interessi, praticamente annullando la possibi-

lità che la competizione pacifica possa sfociare in un conflitto armato. Alla presunzione di inimicizia, i paesi democratici hanno insomma sostituito quella diametralmente opposta. Questa è la ragione, d'altra parte, per la quale favorire la diffusione della democrazia avrebbe un effetto pacificatore sulle relazioni internazionali⁹⁸. In una comunità di sicurezza⁹⁹ – ove la pace è concepita come un bene indivisibile – se un *partner* potenzia il proprio armamento ciò viene percepito come un incremento della sicurezza di ciascuno, in una logica che è agli antipodi del dilemma della sicurezza.

Tutto ciò significa che non viviamo in un mondo dato. Non c'è in natura né anarchia né pace democratica: sono entrambe costruzioni sociali. Questo non implica, ovviamente, che le regole che strutturano i diversi assetti del sistema – decentralizzazione, gerarchia, piuttosto che uni-multipolarismo – siano facilmente malleabili: se così fosse non percepiremmo l'ambiente come un vincolo, ma certo non si tratta neppure di parametri fissi per l'azione. Il potere degli atti, ma, prima ancora, delle parole, sta proprio in questo, nella capacità che hanno di plasmare il mondo, trasformando le regole sociali. Se gli Stati Uniti non avessero sollevato la questione Iraq reinterprestando il concetto di guerra preventiva, la politica internazionale avrebbe con ogni probabilità preso un altro corso dopo l'11 settembre. Chi ha più potere è poi ovviamente uno «scenario maker» – ovvero un «norm entrepreneur» con maggiori probabilità di successo – chi ne ha meno è uno «scenario taker». Può recitare la sua parte anche a soggetto, ma la trama deve farsela piacere¹⁰⁰.

Se i concetti che vengono impiegati per interpretare il mondo e le parole alle quali ci si affida per comunicare scelte e atti conseguenti hanno questa capacità, è utile cercare di comprendere quale mondo stia mai creando la politica di cui siamo da qualche tempo testimoni. Ciò che immediatamente colpisce l'attenzione negli interventi pubblici del presidente Bush è il ricorso frequentissimo a metafore e immagini belliche e religiose per descrivere la situazione e delineare la reazione americana. È stato un «atto di guerra» a provocare, in risposta, la «guerra al terrorismo». I «nemici», che hanno trasformato il territorio della patria e il mondo intero in un «campo di battaglia» saranno «sconfitti», seppure attraverso una vera e propria «campagna» e non una semplice «battaglia». Le forze ostili incarnano ovviamente «il Male» cui l'America ha potuto dare un volto, la «mis-

sione» affidata al paese sarà coronata da successo perché il paese «benedetto» ha, in questa guerra, Dio stesso al suo fianco.

Alcune formule poi, fra le quali quella dell'«asse del Male», meritano un discorso a parte per la capacità che hanno di fondere i due aspetti. L'asse è di fatto un'alleanza, in questo caso fra diverse manifestazioni del maligno. In realtà, i paesi indicati non sono alleati fra loro, anzi in un caso – quello della coppia Iran-Iraq – sono feroci antagonisti; alcuni «amici» degli Stati Uniti, d'altro canto, hanno notoriamente aiutato (non è chiaro quanto consapevolmente) gli Stati dell'asse a sviluppare i loro pericolosi piani. Questa formula, non giustificata dunque dalla realtà dei fatti, dà l'idea di un confronto fra bene e male molto netto, come solo gli assoluti possono essere, eppure molto terreno.

Quando Bush, a Westpoint il primo giugno 2002, dice che «contrastando il male e i regimi senza legge, noi non creiamo un problema, lo mettiamo semplicemente in luce», in realtà è in errore. Certo Iran, Iraq e Corea del Nord non sono una creazione americana – ci mancherebbe –, ma la strategia per affrontarli sì, e questa punta a stigmatizzarli, isolandoli e facendo passare l'idea che la diplomazia, la quale presuppone il riconoscimento dell'altro, nei loro confronti non sia un'opzione. Ecco perché l'idea americana di adottare per la Corea del Nord il «contenimento su misura» provoca sconcerto e appare una grave falla nell'impianto – piaccia o meno, improntato alla massima rigidità – che l'amministrazione Bush ha scelto per affrontare il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Anche nello stesso dibattito pubblico americano si è rimarcato come l'amministrazione Bush si esprima attraverso un linguaggio «insensatamente bellicoso», che, infarcito di riferimenti religiosi, assume un tono da guerra santa. Il punto, tuttavia, non è che questo possa essere «oltraggioso»¹⁰¹, urtare chi – come gli europei – è più incline al laicissimo e piano discorso diplomatico. Il problema sta nella concezione della politica che riflette assai efficacemente e che il resto del mondo non può non percepire, con il rischio di innescare la pericolosissima dinamica della profezia che si autoavvera.

Com'è facilmente intuibile, metafore belliche e religiose riflettono una concezione della politica di tipo agonistico. La politica sarebbe insomma un «gioco a somma zero» in cui se uno vince l'altro non può che perdere¹⁰². In questa logica l'appartenenza diviene

fondamentale, poiché definire amici e nemici è un presupposto inevitabile di un'interazione che esclude la possibilità di qualsiasi composizione negoziale. L'esponente più celebre di tale concezione è naturalmente Carl Schmitt per il quale il tentativo compiuto dal liberalismo di trasformare gli antagonisti in «avversari di discussione», così come quello del mercato che ha tentato di farne dei concorrenti, è puramente «pedagogico»¹⁰³.

Il problema non è dunque l'arroganza, non il linguaggio financo oltraggioso. È la politica che questo concorre a *produrre* (e riprodurre), che si alimenta del senso di appartenenza e dunque di quello di separazione. Le «nuove guerre», quelle che hanno tormentato il periodo post Ottantanove, quasi un centinaio nell'arco di poco più di dieci anni, hanno richiesto una categoria a parte proprio per il ruolo fondamentale che la politica dell'identità vi ha giocato¹⁰⁴. Per questo rassicura ben poco il fatto che i continui riferimenti religiosi presenti nei discorsi del presidente Bush non implicino il proposito di avviare una sorta di crociata che unisca cristiani ed ebrei contro l'Islam¹⁰⁵. Nessun individuo sano di mente potrebbe voler innescare uno scontro fra civiltà e neppure il critico più acrimonioso potrebbe imputare un simile disegno all'America. Il rischio, tuttavia, è che la politica internazionale dei nostri giorni finisca per riflettere la concezione trasmessa da questo lessico politico, che può ben alimentare una simile aspettativa. Tanto basterebbe. Ciò spiega, forse, la preoccupazione per la prima guerra guerreggiata sotto queste insegne¹⁰⁶.

Lo scontro sulla civiltà

Di scontri fra civiltà, con buona pace di Huntington¹⁰⁷, per ora comunque non ne abbiamo visti. Da qualche tempo a questa parte tuttavia siamo testimoni, se non di uno scontro, di quello che si potrebbe definire un «franco confronto» all'interno della nostra civiltà, quella occidentale. Le questioni in discussione sono due. Che cosa tiene insieme Europa e America e se, qualunque cosa essa sia, potrà sopravvivere alla «dottrina Bush» quando questa avrà dato le prime prove di sé sul campo. Dare una risposta a tali quesiti non ha, sia ben chiaro, valore soltanto dottrinario. Il dissenso fra Europa e America su ciò che costituisce la civiltà cui entrambe appartengono ha diverse ricadute: una delle più immediate, dal nostro punto di

vista, riguarda natura, struttura e funzionamento dell'ordine internazionale, ovvero quali principi, irrinunciabili in quanto costitutivi della nostra idea di civiltà, esso debba riflettere.

Benché vi siano certo mille angolature dalle quali affrontare la questione, in modo molto elementare, ma sufficiente ai nostri fini, potremmo stabilire che ciò che contraddistingue l'Occidente e che ci permette appunto di identificarlo come tale è il rispetto dell'individuo, ovvero di quelle regole che consentono ai membri di una collettività – considerati eguali – di interagire in modo che siano preservati i diritti di ciascuno. Questi valori si incarnano nella democrazia, i cui principi sono sanciti dalle carte costituzionali di tutti i paesi liberi.

Con il passare del tempo, tuttavia, l'attribuzione dei diritti fondamentali sulla base della cittadinanza è apparsa un controsenso. Se taluni diritti appartengono all'uomo in quanto tale, allora vanno riconosciuti al di là dell'appartenenza e perfino dell'esistenza di un'entità politica, uno Stato, che possa (o voglia) tutelarli. Seppure in assenza di una chiara identificazione del soggetto in capo al quale sta il dovere di farli rispettare, la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 ha prodotto una manifesta evoluzione della sensibilità comune su questo aspetto davvero cruciale. Idealmente ciascuno dovrebbe poter vivere in un regime democratico ma, poiché non è così, alla comunità internazionale spetta di intervenire per mettere fine alle violazioni più gravi.

La riconosciuta legittimità¹⁰⁸ e quindi la pratica dell'intervento umanitario hanno così modificato, soprattutto a partire dall'Ottantanove, alcune regole cardine su cui si reggeva la vita di relazione della comunità internazionale: innanzitutto la sovranità, cui era tradizionalmente associato il «dominio riservato» degli Stati, ovvero il diritto di non subire interferenze in tre sfere soprattutto: la scelta del regime politico, il rapporto con i cittadini, la gestione del territorio. Il rispetto dei diritti basilari delle persone ha finito per essere considerato il valore primario, in grado di giustificare il più raro e vistoso intervento umanitario, ma anche più diffuse forme di condizionalità democratica. Le organizzazioni internazionali hanno così vincolato il proprio aiuto a paesi in difficoltà all'introduzione di istituzioni capaci di tutelare appunto i diritti individuali. In questo modo e molti altri, non ultimo il multilateralismo, mezzo e fine che svolge anch'esso una chiara funzione pedagogica, l'Occidente

prospero e potente ha operato, da più di mezzo secolo, per diffondere i valori che riteneva dovessero informare l'ordine internazionale.

La convinzione attuale della «vecchia Europa» che la diplomazia, ovvero la politica, possa più e meglio delle armi, e che si debba sostanzialmente proseguire sulla via tracciata, deriva dall'osservazione dei cambiamenti in corso e anche dalla propria esperienza diretta. Non c'è dubbio che dall'anarchia si possa uscire e le regole procedurali elementari della democrazia possano essere seguite anche dagli Stati nel produrre quelle politiche pubbliche internazionali cui è *comunque* demandato di sostanziare ciascun ordine. In un mondo complesso e integrato come il nostro, conservare l'ordine *manu militari* è ben poca cosa. Un aspetto molto chiaro solo che si trasponga il ragionamento sul piano interno: quanto durerebbe uno Stato che si accontentasse di mantenere l'ordine pubblico? Una militarizzazione delle relazioni internazionali rischia non soltanto di nascondere i problemi importanti favorendone una lettura in chiave puramente strategica – come avveniva durante la Guerra fredda – ma anche di fare, come prime vittime, quelle stesse regole attraverso le quali la civiltà occidentale può sperare di imporsi per capacità di attrarre piuttosto che per forza¹⁰⁹.

Questa scelta ha prodotto un'evidente incomprensione con l'America. Non che i valori di fondo cui ci si ispira sulle due sponde dell'Atlantico siano differenti¹¹⁰, ciò che cambia è la lettura dell'ambiente internazionale e la convinzione che la soluzione a tutti i problemi sia a portata di mano, purché si sfrutti il predominio in termini di potere militare di cui l'America senza alcun dubbio gode. L'unilateralismo integrato dal ricorso ad alleanze tattiche è tuttavia esattamente il contrario dell'istituzionalizzazione del meccanismo di consultazione che introduce un minimo di proceduralismo democratico nelle relazioni internazionali.

Il problema fra vecchia Europa e America non riguarda dunque l'uso della forza, reclamato dagli europei molte volte per mettere fine a tragedie umanitarie a fronte delle quali Bush avrebbe magari risposto «Neppure un genocidio», ma il suo impiego deciso (di fatto) *in solitudine* e al di fuori – o, meglio, *al di sopra* – delle regole sancite dalla Carta dell'Onu. La scelta stessa dell'amministrazione Bush di optare per una linea diversa, *non* militare – salvo conservare il diritto di decidere arbitrariamente in seguito – nei confronti

della Corea del Nord dimostra, tra l'altro, che riconosce l'efficacia di una linea alternativa a quella della forza.

La vecchia Europa non dubita dunque dell'esistenza di valori costitutivi dell'idea di Occidente, condivisi con l'America e, fortunatamente, anche al di fuori dell'Occidente «geografico». Semplicemente non sembra reputare che questi possano sopravvivere, come collante di una *partnership* politico-militare, alle modalità che l'amministrazione Bush ha scelto per difenderli¹¹¹, perché *queste li negano*. Valori e modalità attraverso le quali ci si propone di difenderli incarnano, cioè, due diverse concezioni dell'ordine internazionale.

Va tuttavia respinta con la massima energia l'idea che si sta cercando di accreditare, soprattutto da parte americana, che vi sia una spaccatura fra una vecchia Europa debole e imbellè e un'America forte e vigorosa, cui è stata conferita la missione di far trionfare il bene sul male. È infatti del tutto sbagliata. Non perché l'Europa sia meglio di quanto non vogliano molti commentatori americani né l'America peggiore – o semplicemente meno eccezionale – di quanto non siano pronti a riconoscere. Ma perché si stanno delineando piuttosto, al di là della comune appartenenza all'Occidente, due «civiltà politiche trasversali»¹¹² portatrici di due diverse concezioni dell'ordine internazionale, progressivamente messe in luce dal modo in cui ci si è avvicinati alla guerra mossa all'Iraq. La fortuna della vecchia Europa è che per promuovere il suo progetto di ordine internazionale non servono le corazzate che non ha, mentre una spesa militare che si appresta a eguagliare quella del resto del mondo intero potrebbe finire paradossalmente per imporre all'America di dar vita a un ordine nel quale il paese, specchiandosi, non si riconoscerebbe.

Intanto nel mondo

Le due concezioni dell'ordine in questione presuppongono, come si è detto, due letture quasi opposte del contesto internazionale, implicando strategie d'azione anch'esse molto differenti. Quella adottata dal governo americano muove dall'*anarchia*, consiglia il *disimpegno* (diplomatico), postula il *ricorso alla forza* per difendere o promuovere interessi strategici e che questo sia associato a un *atteggiamento caritatevole* (dove e quando serve: la razionalità resta quella strumentale) che implica un modesto esborso, pochi fastidi e

al contempo salva l'anima¹¹³. Gli Stati Uniti restano comunque – in questa concezione – un mondo a parte, portatore di valori nobilissimi la cui applicazione alle decisioni di politica estera non può tuttavia essere coerente per principio, giacché il parametro in base al quale valutarla è l'efficacia rispetto allo scopo: conservare o acquisire potere sufficiente a realizzare l'interesse nazionale.

La visione alternativa muove dalla convinzione che nell'ambito del sistema internazionale, anche in virtù della crescente interdipendenza, vi sia una progressiva adesione – in termini sia numerici sia di intensità – ad alcune regole basilari che ne fanno, di fatto, una *società* seppure allo stadio embrionale. La strategia d'azione di chi ha più mezzi, e dunque maggiori responsabilità, è l'*impegno*, poiché i problemi sono collettivi e così le soluzioni; l'obiettivo è l'integrazione di chi sta ai margini o addirittura del tutto fuori: perché non rispetta le regole, perché non condivide il livello di benessere di cui godono gli altri, perché non ha i mezzi per implementare le politiche pubbliche internazionali sulle quali si è convenuto. L'idea che sostiene questo modello è una sorta di «idealismo inclusivo»¹¹⁴ fondato sulla democrazia. La sfida: far sì che la maggior parte di individui e Stati si identifichi con tale progetto e lo sostenga dove e come può¹¹⁵.

Al di là dello *shock* subito, le ragioni che spingono l'America a far proprio il primo modello sono note. Vi sono elementi a sostegno della ragionevolezza di abbracciare l'opzione alternativa, la cui preferibilità è per molti versi evidente? La diffusione, per così dire «naturale», della democrazia è certamente uno di questi. Nel corso dell'ultimo anno *Freedom House*, la fonte più accreditata sul tema, conta 29 transizioni verso un maggior grado di libertà politica contro 11 «retrocessioni». Molti progressi si registrano in paesi islamici o a maggioranza islamica come Senegal, Bahrain, Iran, Kuwait e Qatar: oggi la maggioranza del miliardo e duecento milioni di individui di fede musulmana vive in paesi con governi democraticamente eletti. Questi progressi sono imputabili in primo luogo all'attivismo civico e poi alla convinzione, da parte dei governi, che la democrazia minimizzi o eviti il ricorso alla violenza a fini politici. Ciò significa che quelle democrazie hanno una buona probabilità di sopravvivere e di rafforzarsi. Negli ultimi trent'anni il numero dei paesi democratici è raddoppiato e oggi il 44 per cento della popolazione mondiale può testimoniare che le sue libertà fondamentali sono garantite, seppure non con la medesima intensità ovunque¹¹⁶.

Aumentando il numero dei paesi democratici migliorano automaticamente le prospettive di godere di una pace stabile¹¹⁷ ma, ciò che è più importante, si rafforza l'adesione ai principi che la democrazia comporta: innanzitutto la soluzione non violenta dei problemi. L'accoglimento delle regole della democrazia a livello interno innesca dunque una tendenza al rafforzamento del multilateralismo, ma crea anche un'aspettativa in questo senso.

Un caso specifico contribuisce a sostenere l'argomento della diffusione della democrazia che quasi automaticamente «irradia» in ambito internazionale. Nello scorso giugno, al vertice del G8 tenutosi in Canada, alcuni fra i *leader* più responsabili e autorevoli dell'Africa hanno lanciato la *Nepad*, New Partnership for Africa's Development. Si tratta di un piano che ha come scopo quello di attirare nuovi finanziamenti – soprattutto privati – in un'area rimasta in larga parte emarginata del processo di globalizzazione. L'aspetto sicuramente positivo è che non si tratta di un progetto suggerito o, peggio ancora, imposto dall'esterno, ma nato dall'esperienza e dalle aspirazioni locali, che lega le prospettive di sviluppo economico alla democratizzazione, ovvero alla stabilizzazione democratica dei paesi che vi si associano¹¹⁸. Il meccanismo cui ci si affida per veder crescere gli standard democratici è quello della «peer review», in base al quale i governi si sottomettono alle valutazioni dei loro pari circa il rendimento delle rispettive politiche sulla base di parametri predefiniti, con buona pace del principio di sovranità. Lo scopo delle eventuali critiche non è l'isolamento o l'esclusione di alcuno, quanto far emergere i paesi che fanno meglio, di modo che sia più facile per investitori, donatori e organizzazioni internazionali premiare i risultati conseguiti¹¹⁹.

Una rivoluzione non è, ma dimostra che un numero sempre più alto di paesi «socializzati» ai principi democratici vogliono adottarli, ritengono che la loro applicazione sia indice e metro di buon governo, che le loro aspirazioni di integrazione nel sistema politico ed economico internazionale dipendano significativamente dall'introduzione dello stato di diritto, della trasparenza e della responsabilità del governo. E c'è di più. Sono convinti che la democrazia possa e anzi debba ispirare anche la conduzione dei rapporti internazionali.

Non si può dire sia una «prova» a favore della strategia dell'integrazione. Potremmo forse definirlo un segno.

La scacchiera tridimensionale

Già, ma se la nostra interpretazione di questo e altri segni fosse errata? Se giocasse il disagio nei confronti del potere?¹²⁰ Forse, dopo tutto, l'esercizio della forza, quella brutta, basata sul possesso di risorse materiali, è destinato a risultare vincente nel calcolo dei costi e tanto basti.

In realtà ciò che noi vediamo, osservando giorno dopo giorno la politica internazionale, è una «complessa partita a scacchi tridimensionale»¹²¹. Ai tre livelli diverse ripartizioni del potere: concentrato quello militare, che occupa il piano alto, dove la struttura del sistema è unipolare; più diffuso quello economico, che, al livello intermedio, dà vita a una configurazione multipolare; decisamente disperso il potere che emanano e assorbono le relazioni transnazionali, le quali a loro volta occupano la scacchiera più bassa.

Poiché il potere non è convertibile come la moneta, quello che si detiene a un livello non è detto sia egualmente spendibile a un altro: come attore militarmente più potente posso mobilitare un esercito senza pari, ma potrei non essere in grado di smuovere l'opinione pubblica neppure di un millimetro e dover, nel caso, fare senza il suo consenso. Questo significa che se su una scacchiera posso decidere il gioco, su un altro piano potrei essere costretto a negoziare le mie mosse. La nostra scacchiera tridimensionale ospita cioè una sola partita (non tre che si svolgono in parallelo), per di più protratta nel tempo. Per effetto di questa singolare complessità – che peraltro neppure si avvicina a quella reale – ogni scelta che compio va vagliata nelle sue conseguenze in rapporto a ciascuno dei tre livelli: questa è la ragione per la quale l'esercizio unilaterale della forza può finire per non pagare.

Agli antipodi della forza che promana dal possesso di risorse materiali (oro e carrarmati, tanto per dire), troviamo il *soft power*, un vero patrimonio per gli Stati Uniti dei nostri giorni, cui tuttavia viene prestata poca attenzione, privilegiando le più tradizionali fonti dirette di potere: bastone e carota, che hanno il grande pregio di essere saldamente nelle mani del governo, dispensabili all'occorrenza e nella miscela ritenuta più opportuna. Il *soft power* consiste invece nella «capacità di attrarre, di sedurre»: «Se posso portare qualcuno a *volere* ciò che io voglio, allora non devo costringerlo a fare ciò che lui *non* vuole» e i costi che l'esercizio del potere comporta

saranno molto ridotti e i risultati amplificati¹²². In questa sfera contano i valori. «L'universalità della cultura [...] e la capacità di stabilire una serie di norme e istituzioni amiche che governino aree di attività internazionali»¹²³ costituiscono importanti fonti di potere, mentre, proprio per questa ragione, «l'arroganza, l'indifferenza alle opinioni altrui e l'approccio ristretto ai propri interessi nazionali, auspicato dai nuovi unilateralisti, sono un modo sicuro per minare il *soft power*»¹²⁴.

Anche l'esercizio del potere, in questo mondo complicato, tende dunque a essere una faccenda terribilmente ingarbugliata. Alla fine, forse è proprio questa la ragione vera del disagio.

4.4. Signori della guerra?

Dominio, impero, egemonia

Se dalla «guerra al terrorismo» possa scaturire un nuovo ordine internazionale è certo presto per dirlo. Come si è osservato in apertura, la nuova risolutezza dell'amministrazione americana nell'applicare una strategia in larga misura già definita, nelle sue linee essenziali, prima dell'11 settembre potrebbe condurre a una configurazione del sistema internazionale più simile, per molti versi, a quelle che abbiamo conosciuto in passato, quando l'ordine era il prodotto di un «ordinatore», il vincitore di una guerra costituente, e non di un processo di istituzionalizzazione quasi spontaneo, seppure guidato dagli attori più capaci, come quello che ci è stato dato di osservare dopo l'Ottantanove¹²⁵.

Questa possibilità – di vedere cioè realizzato un nuovo ordine internazionale con il sigillo dell'aquila – dipende dalla determinazione con la quale gli Stati Uniti continueranno a impiegare le risorse materiali di cui dispongono (dopo aver pagato il primo conto di 80 miliardi di dollari per l'avvio della campagna iraquena) per soddisfare il proprio interesse nazionale primario: plasmare un mondo che si dimostri funzionale alla conservazione della posizione di predominio di cui gode oggi l'America. Smentire, insomma, Huntington trasformando il momento unipolare in un'era unipolare che duri almeno cinquant'anni ancora¹²⁶.

Poiché ogni ragionamento degli strateghi della Casa Bianca muove dalla «necessità» di riconoscere l'eccezionalità della posizione americana, ovvero la sua preponderanza assoluta in termini di potere, la prima ipotesi da vagliare è che il nuovo ordine internazionale sia prodotto, dagli Stati Uniti, attraverso l'esercizio del potere in una sua qualche forma più o meno diretta. In ordine decrescente per quantità di forza, per così dire «bruta», profusa, le configurazioni possibili sono quelle imperniate rispettivamente sul dominio, l'impero e l'egemonia¹²⁷.

Il dominio si realizza attraverso l'impiego della forza o la minaccia di farlo; il potere espresso è unilaterale giacché non implica il riconoscimento della sua legittimità da parte di chi lo subisce (non può, cioè, né peraltro deve essere in alcun modo percepito come una forma d'autorità). Il suo limite è che provoca, da una parte, la spinta degli attori di livello intermedio a unirsi per bilanciarlo al fine di limitare gli effetti negativi, dall'altra, la ribellione degli attori più deboli e marginali che sono per ciò stesso maggiormente destinati a subirne gli effetti deteriori (fino all'annientamento fisico). Ciò rende particolarmente costoso mantenere un regime di dominio, che nel medio-lungo periodo potrebbe rivelarsi insostenibile e trascinare con sé nel processo di indebolimento anche l'attore dominante.

L'ordine imperiale è quello che, da qualche tempo a questa parte, suscita la maggior fascinazione. Dopo tutto «impero» dà magnificamente l'idea della straordinaria concentrazione di potere nel sistema ed è evocativo delle modalità del suo esercizio. Vi sono poi alcuni tratti della realtà contemporanea che rendono l'ipotesi più che suggestiva. La globalizzazione, che ha aperto spazi planetari alla conquista dell'economia di mercato, si è rivelata un buon veicolo anche per la diffusione dei valori occidentali: la democrazia innanzitutto. Il mondo ha subito un processo di integrazione importante, accentuato dall'indebolimento progressivo delle partiture spaziali rappresentate dai confini degli Stati, e l'impero «assume come irreversibile la decadenza della forma-Stato moderna, della sua sovranità territorialmente determinata e del 'diritto internazionale' in quanto prodotto dagli accordi, dai patti interstatali»¹²⁸. L'impero potrebbe rappresentare, in sintesi, una delle modalità attraverso le quali la *governance* prende corpo, anzi una replica della più antica fra quelle possibili: la via imperiale consiste nel tentativo, da parte di un attore dotato di risorse spropositate ri-

spetto ai suoi omologhi, «di portare ‘dentro’ tutto il suo ‘esterno’ per poterlo pacificare»¹²⁹.

Vi sono tuttavia buone ragioni per sostenere che quello americano possa semmai al massimo aspirare alla qualifica di «impero imperfetto»¹³⁰. L'*imperator* è infatti titolare di un potere assoluto – nel senso letterale di *legibus solutus* – che, però, esercita responsabilmente. Questo non è certamente il caso degli Stati Uniti, affannosamente alla ricerca di un'interpretazione del diritto internazionale e delle risoluzioni Onu che legittimi l'intervento in Iraq, ostacolati dalla comunità internazionale nel loro desiderio di ottenere una copertura politica di quest'anomala guerra preventiva, stregati dall'idea che l'arbitrarietà sia un diritto del più forte¹³¹. La responsabilità nei confronti degli spazi integrati implica inoltre un'intensità dell'*engagement* del tutto incompatibile con la definizione limitata dell'interesse nazionale che caratterizza questa amministrazione. L'incoercibile tensione espansionistica propria di ogni impero che, come si è detto, ha per scopo il portar dentro ciò che sta fuori, è destinata poi, in questo caso, a trovare confini quasi invalicabili nella presenza di culture strutturate e resistenti all'integrazione.

A fronte di un impero destinato a rimanere «imperfetto», l'America dei nostri giorni potrebbe decidere di optare per la terza forma di ordine, quella imperniata piuttosto sull'egemonia. Qui il discorso si fa più interessante, in quanto non è circoscritto «a ciò che gli Stati Uniti effettivamente sono, ma va esteso a quel che essi dovrebbero e vorrebbero essere; ed è infine discorso sulle percezioni e sull'atteggiamento che ‘gli altri’ (il resto del mondo) manifestano nei loro confronti»¹³². L'egemonia infatti è «la potenza che si lascia temperare dalla giustizia, essendo finalizzata alla *direzione* piuttosto che al *dominio*»¹³³, e che si esercita attraverso il consenso e la persuasione. In passato, scrive Carnevali, una simile, autentica comunione di valori e intenti caratterizzava il rapporto che gli Stati Uniti intrattenevano con l'Europa e con taluni altri *partner* nel mondo, tanto che si potrebbe concludere che una forma di egemonia fosse effettivamente, seppure limitatamente sotto il profilo geografico, presente. Oggi le cose non stanno più in questo modo, e la distanza fra i due mondi è destinata ad ampliarsi se una delle concezioni dell'ordine che caratterizzano le due «culture politico-internazionali transnazionali», ciascuna delle quali appare nettamente prevalente su una delle sponde dell'Atlantico, verrà assunta come progetto politi-

co, chiaro ed esplicito, da Europa o America. Persino del fedelissimo Blair si dice con sempre maggiore insistenza che abbia abbracciato con tanto trasporto gli Stati Uniti nell'illusione – data la sproporzione di forze e la determinazione del presidente Bush – di poter guidare la danza.

Nel resto del mondo, in passato, continua Carnevali, si osservavano due atteggiamenti. Le potenze di rilievo riconoscevano lo strapotere americano (di cui in qualche misura hanno pure beneficiato) e ci convivevano, mentre nelle potenze minori, marginalizzate, l'atteggiamento era di apatia gonfia di risentimento. Se l'egemonia americana non è dunque mai stata mondiale, oggi le prospettive sono quelle di una sua contrazione sia dal punto di vista dell'estensione (ipoteticamente ridotta a far presa sui soli Stati-clienti), sia da quello dell'intensità giacché, come si è detto, l'unilateralismo mina gravemente il *soft power* sul quale l'egemonia si fonda. Essa, infatti, implica, come anche l'impero¹³⁴, l'idea della responsabilità nei confronti del mondo: non per nulla chi ritiene che il futuro dell'America sia legato alla conservazione delle sue fonti indirette di potere caldeggia la formulazione di una variante dell'eccezionalismo di tipo inclusivo, che promani dall'idea «che ciò che separa gli Stati Uniti dal mondo non è più neppure lontanamente importante quanto ciò che li lega al mondo»¹³⁵.

La manifesta incapacità o indisponibilità a cogliere l'importanza di questo aspetto rende più che realistico ipotizzare che l'America finisca per scegliere, magari non del tutto consapevolmente, il modello di ordine fondato sul dominio. L'erosione del suo *soft power* potrebbe infatti isolarla ancor più innescando una forma indiretta di «dilemma della sicurezza» che spingerebbe i decisori a una quasi automatica militarizzazione delle crisi e comunque all'applicazione della forza a scapito delle altre forme di potere. Elementi questi che accrescerebbero il rischio di uno scivolamento, persino involontario, nel modello del dominio. A sostegno della sciagurata ipotesi che ciò possa avverarsi è il fatto che questa opzione non ha bisogno di un disegno molto definito per essere tradotta in pratica: una politica estera che intenda realizzare un ordine attraverso l'applicazione sostanzialmente unilaterale del potere militare può consentirsi di essere eminentemente reattiva (seppure apparentemente «preventiva»). Il principio guida: una sorta di «contenimento» adeguato ai tempi.

Due buoni motivi per ritenere che invece la scelta si indirizzerà

su una strategia diversa è che questa modalità implica costi – di tutti i generi – estremamente elevati. Le sue ricadute sugli altri piani della scacchiera sono molto forti: si pensi soltanto alle reazioni negative dei settori economici e finanziari di fronte alla prospettiva della prima guerra per il controllo geopolitico dell'era Bush jr. Questa sarebbe inoltre molto ovviamente la via attraverso la quale guerra e terrorismo finirebbero davvero per incontrarsi: «Il terrorismo contro l'ordine globale [imposto con la forza]; le guerre per sradicare ogni opposizione»¹³⁶.

Eppure politica interna del mondo

Un ordine internazionale fondato sul dominio sarebbe dunque difficilmente sostenibile e rischierebbe di «svuotare» di ogni forza la superpotenza che, ancorata a terra questa volta dalle sue fatiche, rischierebbe di essere scavalcata dalla comunità internazionale. Il caso del Tribunale penale internazionale potrebbe divenire più che comune. Quando gli Stati Uniti non ci stanno, gli altri vanno avanti: certo il risultato è indebolito, ma la sostanza non cambia. Il multilateralismo è preservato e il colosso americano finisce per diventare una specie di ingombro da scansare, in attesa che la storia faccia il suo corso. Non mancano d'altra parte gli annunci della «fine dell'era americana»¹³⁷, che molti, peraltro, non vedono ragione di augurarsi.

Se questo progetto non è sostenibile, vale la pena chiedersi quale sia invece quello più compatibile, perfino armonico, con il mondo che si propone di ordinare. Che l'anarchia sia ormai una ben povera chiave di lettura della sfera internazionale si è già detto. Lo è diventata a tal punto, tuttavia, da suggerire l'opportunità di optare per il suo contrario: la «politica interna del mondo»¹³⁸. Non che si voglia sostenere che gli Stati sono tutti amici e che nessuno è perciò sfiorato da preoccupazioni per la propria sicurezza. Semplicemente, la vecchia concezione anarchica dello spazio politico internazionale che lo voleva residuale, un *medium* inerte nel quale gli Stati proiettavano il proprio potere in funzione del perseguimento di obiettivi interni (la realizzazione dell'interesse nazionale), viene sostituita, dall'idea che si dia una vera e propria «sfera pubblica globale». Qui si tratta ora di mettere ordine. Ma ordine significa governo.

¹ «Alert Politics», *Washington Post*, 28 December 2002, p. A20.

² Vázquez Montalbán, M., «Il silenzio infinito», *Internazionale*, 422, 1 febbraio 2002, p. 30.

³ Galli, C., «Guerra senza spazio», *Micromega*, 5, 2001, p. 94.

⁴ Cfr. Hirsh, M., «Bush and the World», *Foreign Affairs*, 81, 5, September-October 2002, p. 19.

⁵ E ancora una volta la palma per la previsione sbagliata va a Francis Fukuyama, «Ora gli Usa riscoprono le alleanze», *la Repubblica*, 20 settembre 2001, p. 1. In realtà, l'idea che gli Stati Uniti, chiaramente inclini all'unilateralismo sotto la presidenza Bush, avrebbero mostrato una maggiore attenzione ai *partner* era assai diffusa all'indomani dell'attentato e ciò dimostra quanto questo avesse scosso l'idea dell'eccezionalità americana, costretta a misurarsi con un problema di sicurezza paradossalmente al di fuori della sua portata.

⁶ Il 20 settembre 2001. Tutti i discorsi citati possono essere reperiti sul sito della Casa Bianca (www.whitehouse.gov).

⁷ Galli, C., *op. cit.*

⁸ «Allies in search of a strategy», *The Economist*, 22 September 2001, p. 14.

⁹ Come si vedrà, questo aspetto è assolutamente centrale nella formulazione della guerra «preventiva»: la sua liceità dipenderebbe infatti dall'asimmetria che caratterizza i soggetti coinvolti. I terroristi non mobilitano eserciti, non hanno territori da difendere. «Da quando» dirà Bush nel Discorso sullo stato dell'Unione del 2003 «terroristi e tiranni hanno annunciato le proprie intenzioni, mettendoci educatamente sull'avviso, prima di colpire?».

¹⁰ Bonanate, L., «Guernica, 11 settembre (di un anno qualsiasi)», in D'Orsi, A. (a cura di), *Guerre globali. Capire i conflitti del XXI secolo*, Carocci, Roma 2003.

¹¹ Di qui la preoccupazione che la guerra, quella vera, contro l'Iraq distolga l'attenzione dalla lotta al terrorismo.

¹² Sontag, S., «Quella pericolosa idea di un conflitto infinito», *la Repubblica*, 12 settembre 2002, p. 1.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Giacché è alla guerra che ci si affida per risolvere il problema, quale che sia la forma che questa assume. Non a caso Nye nota come l'insofferenza europea nei confronti dell'opzione bellica sia dettata da una preferenza del vecchio continente per la *gestione* dei problemi, quasi questa fosse alternativa alla loro soluzione ottenuta per altre vie; cfr. Nye, J.S., «Le sfide possibili del terrorismo dimenticato», *la Repubblica*, 20 gennaio 2003, p. 1.

¹⁵ Non è forse rivoluzionaria l'idea che un membro della comunità internazionale possa «mettere fine a uno Stato», seppure per la ragione che questo sostiene il terrorismo? Tale formulazione, a dire il vero alquanto infelice per la protervia che esprime, è di «Paul Wolfowitz, velociraptor» (*The Economist*, 9 February 2002, p. 44).

¹⁶ In questo gioco di doppi, che si riflettono e si confondono, è la retorica della guerra a rendere peraltro possibile via via l'indicazione di nemici sempre nuovi.

¹⁷ Walt, S.M., «Two Cheers for Clinton's Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 79, 2, March-April 2000, p. 65, dà un giudizio assai positivo della politica estera clintoniana, peraltro ispirata alla *realpolitik* molto più di quanto non fosse stato originariamente nelle intenzioni del presidente.

¹⁸ Invero troppo semplicistica anche per un uomo che chiaramente non ama la sofisticatezza e i distinguo di certo ragionare; si veda «A general who paints», *The Economist*, 20 October 2001, p. 58. «Il generale che dipinge» un nuovo planisfero è naturalmente Colin Powell che, da subito, guarda oltre la guerra in Afghanistan, «nella speranza di creare una nuova configurazione geopolitica» al termine del conflitto.

¹⁹ Il 20 settembre.

²⁰ «Fidel, Jeb, Jimmy and the Axis of Evil», *The Economist*, 11 May 2002, p. 46.

²¹ Cfr. «God's rule or man's? A survey of Iran», *The Economist*, 18 January 2003. Si vedano in particolare «Stuck on the axis of evil?» e «A secular democracy-in-waiting». A p. 14 si legge: «Alcuni esponenti del clero [conservatore] possono ritenere che l'irrigidimento della posizione americana serva a dimostrare l'inutilità delle politiche riformiste, rafforzando la loro posizione almeno per un po'. E numerosi sostenitori della linea dura reputano che l'Iran sia tuttora in pericolo. Sono convinti cioè che l'America abbia delle mire rispetto al suo petrolio, e che agirà contro l'Iran non appena si sia liberata di Saddam Hussein».

²² Cfr. «Paul Wolfowitz, velociraptor», cit.

²³ Cfr. «What's New», *The Economist*, 16 March 2002, p. 51, e «L'ordine di Bush al Pentagono: 'Pronti a usare l'atomica'», *la Repubblica*, 10 marzo 2002, p. 17. Si veda anche «US Pressed on Nuclear Response», *Washington Post*, 5 October 2001, p. A16, che ne anticipa i contenuti, citando uno studio pubblicato dal National Institute for Public Policy di cui sono autori numerosi consulenti dell'amministrazione Bush. Sulla formula «rogue state», Noam Chomsky scrive che essa ha due usi: «Uno propagandistico, applicato ai nemici in genere, e uno letterale applicato agli Stati che non si considerano vincolati alle regole internazionali. La logica suggerisce che gli Stati più potenti rientrino nell'ultima categoria [...], ipotesi che la storia conferma». Cfr. Chomsky, N., *Rogue States. The Rule of Force in World Affairs*, 2000; tr. it. *Egemonia americana e «Stati fuorilegge»*, Dedalo, Bari 2001, p. 15.

²⁴ Ricks, T.E., Loeb, V., «Bush developing military policy of striking first», *Washington Post*, 19 June 2002, p. A01.

²⁵ «Caveat pre-emptor», *The Economist*, 22 June 2002, p. 49.

²⁶ Così il portavoce della Casa Bianca interrogato dai giornalisti sul futuro dell'Onu; cfr. Zucconi, V., «I due fronti che dividono l'Occidente», *la Repubblica*, 8 marzo 2003, p. 17.

²⁷ «Pre-empting threats. Threatening pre-emption», *The Economist*, 28 September 2002, p. 14.

²⁸ Cfr. «Four's a crowd», *The Economist*, 1° March 2003, p. 43. I quattro fronti sono ovviamente: Al-Qaeda, Afghanistan, Iraq e Corea del Nord.

²⁹ Come ha scritto di recente il *Washington Post*, «alcuni critici dell'amministrazione Bush sosterrebbero che questo mondo di guai è in larga parte un prodotto delle scelte politiche americane»: l'idea dell'asse del Male, associata a quella della guerra preventiva per bloccare la proliferazione – continua l'editoriale –, rende poco sorprendente che i suoi membri corrano ad armarsi prima di poter essere fermati. Dopo tutto una qualche capacità dissuasiva le armi nucleari l'avrebbero anche nei confronti degli Stati Uniti. Cfr. «A Confluence of Crises», *Washington Post*, 5 January 2003, p. B06.

³⁰ Dopo l'Iraq potrebbe venire la Corea del Nord, dopo la democratizzazione del Medio Oriente quella dell'Asia e così via.

³¹ Avviata nel marzo 2002, la missione ha il compito di coordinare le sedici agenzie dell'Onu e le altre organizzazioni impegnate nelle varie attività indispensabili al ripristino delle condizioni necessarie al funzionamento dello Stato e della società afghana.

³² Cfr. «Four's a crowd», cit.

³³ Si veda *supra* nota 29.

³⁴ Cfr. Finardi, E., «Come decide l'America», *Limes*, I, 2003, p. 151, ma si veda il riferimento ai piani precedenti a p. 153. Le stesse notizie vengono pubblicate dal *Washington Post* e riprese da *la Repubblica*, 13 gennaio 2003, p. 10.

³⁵ Cfr. «Prime suspect», *The Economist*, 20 October 2001, p. 54. Si veda poi il successivo «Imaginary friends? The weakest part of the case for war», *The Economist*, 8 February 2003, p. 26.

³⁶ Cfr. Barber, B.R., «Ma un attacco a Baghdad non sconfigge il terrorismo», *la Repubblica*, 8 marzo 2003, p. 17.

³⁷ Contra si veda Carter, J., «Senza le Nazioni Unite non sarà una guerra giusta», *la Repubblica*, 10 marzo 2003, p. 1.

³⁸ Per Kissinger, ad esempio, la dissuasione resta la ragione più forte per muovere guerra all'Iraq, cfr. «Kissinger & Albright. I nostri dubbi per l'attacco all'Iraq», *La Stampa*, 25 agosto 2002, p. 9. In realtà J.J. Mearsheimer e S.M. Walt, in un saggio assai documentato e brillantemente argomentato, sostengono che Saddam Hussein può essere «dissuasivo» e dunque la guerra è superflua: cfr. Mearsheimer, J.J., Walt, S.M., «An Unnecessary War», *Foreign Policy*, January-February 2003.

³⁹ L'India è una delle più grandi democrazie del mondo eppure ha sviluppato armi nucleari, così il Pakistan che Bush mostra di ritenere pure democratico. Lo stesso vale naturalmente per Israele, che tuttavia non ha mai pubblicamente ammesso di possederne.

⁴⁰ Queste le valutazioni del *Washington Post*, cfr. «A Confluence of Crises», cit.

^{40bis} Sulla vicenda delle dimissioni di Perle per conflitto di interessi e sulle sue possibili conseguenze si vedano le considerazioni svolte da Giorgio S. Frankel nel suo capitolo.

⁴¹ Così nell'intervista rilasciata a Bonini, C., «In Iraq stavolta finiremo il lavoro», *la Repubblica*, 14 febbraio 2003, p. 7.

⁴² Cfr. «La minaccia di Pyongyang 'Incendieremo l'America'», *la Repubblica*, 13 gennaio 2003, p. 11.

⁴³ Così il presidente Bush nel discorso tenuto il 26 febbraio all'American Enterprise Institute sul futuro dell'Iraq.

⁴⁴ Queste e altre considerazioni dello stesso tenore in «The explosive Mr. Kim», *The Economist*, 4 January 2003, p. 9.

⁴⁵ Cfr. «The long war», *The Economist*, 13 July 2002, p. 16; e «The other war», *The Economist*, 1° February 2003, p. 12.

⁴⁶ Cfr. Scalfari, E., «I costi economici della pax americana», *la Repubblica*, 2 marzo 2003, p. 15. I costi indicati sono in linea con quelli preventivati da varie fonti americane e non.

⁴⁷ Cfr. Shiva, V., *Water Wars*, 2002: tr. it. *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Mila-

no 2003, e l'intervista di A. Cianciullo a Lester Brown, padre del Worldwatch Institute, «La guerra dell'oro blu», *la Repubblica*, 15 marzo 2003, inserto speciale.

⁴⁸ La «grand strategy» è quella che definisce i contenuti e le modalità attraverso le quali un paese persegue i propri interessi globali; cfr. Ikenberry, G.J., «Un nuovo ordine mondiale? La politica estera americana tra unilateralismo e multilateralismo», in Parsi, V.E. (a cura di), *Che differenza può fare un giorno. Guerra, pace e sicurezza dopo l'11 settembre*, Vita e Pensiero, Milano 2003, p. 43. L'idea della guerra «fantasma» è invece di Sontag, S., *op. cit.*

⁴⁹ Le due citazioni sono tratte rispettivamente da Zoellick, R.B., «A Republican Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 79, 1, January-February 2000, p. 64, e da Rice, C., «Promoting the National Interest», *ibid.*, p. 45. Secondo Zoellick, i punti deboli della politica clintoniana sono stati determinati dalla mancanza di «priorità stabili, affidabilità, strategia, selettività e franchezza», p. 68. *Contra* si veda Walt, S.M., *op. cit.*

⁵⁰ Rice, C., *op. cit.*, p. 47.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Cfr. «Unprecedented power, colliding ambitions», *The Economist*, 28 September 2002, p. 51. Nell'amministrazione sono presenti essenzialmente due tipi di realisti: gli «offensive realists», alla Rumsfeld (sui quali il precetto della prudenza non ha grande ascendente), e i «defensive realists» alla Powell, mentre in una posizione intermedia, di stampo classico, troviamo appunto Rice, spesso indicata come la mediatrice fra le due posizioni estreme.

⁵³ Cfr. Zoellick, R.B., *op. cit.*, p. 78. Stupisce trovare un giudizio sulla natura umana in uno scritto realista contemporaneo, giacché il realismo, attraverso l'opera di Kenneth Waltz, ha cercato di affrancarsi da questo imbarazzante ingombro. D'altra parte se davvero è la natura umana a fare la differenza, non è chiaro come si possa dividere l'umanità in buoni e malvagi.

⁵⁴ Rice, C., *op. cit.*, p. 62. *Nemo profeta in patria* chiaramente non si attaglia al consigliere Rice. Nello stesso saggio datato 2000 Rice sosteneva infatti che in Iraq «non cambierà nulla sino a che Saddam non si sarà tolto di mezzo [until... is gone], dunque gli Stati Uniti dovranno mobilitare tutte le risorse disponibili [...] per rimuoverlo» (*ibid.*, p. 60).

⁵⁵ Aron, R., *Paix et guerre entre les nations*, 1962; tr. it. *Pace e guerra tra le nazioni*, Edizioni di Comunità, Milano 1970.

⁵⁶ Si pensi allo statocentrismo che lo caratterizza quando il problema che abbiamo di fronte dipende da attori privati, il suo insistere sulle relazioni fra grandi potenze in funzione di bilanciamento quando la fonte delle crisi attuali sono gli Stati deboli, il suo implicare una differenza di natura fra ambito interno ed esterno quando i confini non sono più capaci di separare ciò che sta dentro da ciò che sta fuori.

⁵⁷ Viola, S., «I 'falchi' Usa da Reagan a Bush», *la Repubblica*, 11 febbraio 2003, p. 17. Per il quale tuttavia l'ardimento della nuova amministrazione potrebbe anche venire premiato dalla storia.

⁵⁸ Si tratta della cosiddetta «teoria della stabilità egemonica», che spiegherebbe la lunga pace del secondo dopoguerra a partire dalla disponibilità degli Stati Uniti a svolgere proprio questa funzione.

⁵⁹ La *governance* non sarebbe dunque intrinsecamente democratica, al contra-

rio piuttosto oligarchica; cfr. Baldassarre, A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2002, specialmente il cap. 9.

⁶⁰ Nye, J.S., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, 2002; tr. it. *Il paradosso del potere americano. Perché l'unica superpotenza non può più agire da sola*, Einaudi, Torino 2002.

⁶¹ Hulsman, J.C., «Cogli la ciliegina»: l'America usa la debolezza europea», *Limes*, I, 2003, p. 143.

⁶² Zoellick, R.B., *op. cit.*, p. 69. Da buoni realisti ciò che conta è evidentemente soltanto il potere strumentale, quello dato dal possesso di risorse materiali; in nessun conto viene tenuto il *soft power*, la capacità di attrarre sulle proprie posizioni senza ricorrere alla costrizione.

⁶³ Per questo motivo Hirsh scrive che unilateralismo e isolazionismo sono «gemelli dal punto di vista ideologico»: entrambi sono, infatti, il prodotto della convinzione di non aver bisogno di nessuno, e dunque dell'eccezionalismo americano. Il limite pratico dell'isolazionismo è tuttavia di non essere capace di assicurare il mantenimento della posizione dominante nel tempo; chi si isola rinuncia evidentemente a plasmare il mondo in base alle sue esigenze. Cfr. Hirsh, M., *op. cit.*, p. 30.

⁶⁴ Krauthammer, C., «The New Unilateralism», *Washington Post*, 8 June 2001, p. 29.

⁶⁵ Questa smania di liberarsi da ogni vincolo, ritirando il proprio sostegno ad accordi anche funzionali al raggiungimento dei propri interessi, appare in effetti autolesionistica, inspiegabile persino in termini strettamente egoistici; cfr. «Present at the Creation. A Survey of America's World Role», *The Economist*, 29 June 2002, p. 21. Per tutti gli accordi che l'amministrazione Bush ha denunciato, non ratificato oppure direttamente non sottoscritto si veda Duboff, R., «Gli Usa, uno stato fuori-legge», *il manifesto*, 15 febbraio 2002, p. 10.

⁶⁶ Cfr. Hirsh, M., *op. cit.*, p. 21.

⁶⁷ «The difference a year makes», *The Economist*, 12 January 2002, p. 11.

⁶⁸ «Allies in search of a strategy», *cit.*, p. 14.

⁶⁹ Rice, C., *op. cit.*, p. 47.

⁷⁰ Nye, J.S., *Il paradosso del potere americano*, tr. it. *cit.*, p. 230. Preoccupa che questa fortunata espressione possa, per così dire, avere anche una «declinazione» europea. Scrive Hulsman: «Solo un'Unione che si allarga, anziché consolidarsi, un'Europa *à la carte*, che riduca al minimo le spinte verso la centralizzazione e l'omogeneizzazione, può favorire gli interessi nazionali americani» (Hulsman, J.C., «Cogli la ciliegina»: l'America usa la debolezza europea», *cit.*, p. 149).

⁷¹ Nye, J.S., *Il paradosso del potere americano*, tr. it. *cit.*, p. 223.

⁷² I nuovi unilateralisti realisti per questo sono detti pure «sovranisti»; cfr. Spiro, P.J., «The New Sovereignist. American Exceptionalism and its False Prophets», *Foreign Affairs*, 79, 6, November-December 2000.

⁷³ E proprio per questo la razionalità strumentale che caratterizza gli attori in un'ottica di stampo realista dovrebbe farli preferire in un contesto anarchico, nel quale la reciprocità non è mai assicurata.

⁷⁴ Nel discorso del 20 settembre 2001, citato in precedenza (cfr. *supra*, nota 6).

⁷⁵ Perché stabilizza le aspettative, favorendo la cooperazione e potenziando eventualmente la dissuasione nei confronti di eventuali nemici. Ovviamente tale

automatismo risulta del tutto estraneo alla logica delle «coalizioni di chi ci sta», per la banalissima ragione che «chi ci sta» viene definito volta per volta sulla base di considerazioni specificatamente legate al tema in discussione.

⁷⁶ Lo studio più importante su questo aspetto si deve a Ruggie, J.G. (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993, nel quale si veda soprattutto il suo «Multilateralism: The Anatomy of an Institution».

⁷⁷ Cfr. Reus-Smit, C., «The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions», *International Organization*, LI, 4, 1997. Si tenga conto che fra il 1648, quando con la pace di Vestfalia nasce il sistema inter-statale moderno, e il 1814 si annoverano soltanto 127 accordi multilaterali (meno di uno all'anno), mentre fra il 1814 e il 1914 non a caso se ne contano ben 817.

⁷⁸ Un trattato è certo «un limite al diritto dei firmatari a esercitare una libertà d'azione, completa e unilaterale, sulle questioni che esso regola. Fino a oggi [tuttavia] nessuna nazione rispettabile aveva mai dichiarato di vedere in ciò un motivo valido per rifiutarsi di firmar[lo]», specialmente avendone negoziato i termini: Sontag, S., *op. cit.*, p. 15.

⁷⁹ Il realismo considera le ideologie – ovvero le convinzioni filosofiche, politiche e morali che guidano l'azione – nulla più che un mascheramento della politica di potenza. «L'attore sulla scena politica non può fare a meno che 'recitare', nascondendo la vera natura delle sue azioni [...]. Mentre tutta la politica consiste necessariamente nella ricerca del potere, le ideologie fanno sì che il coinvolgimento in questa lotta risulti psicologicamente e moralmente accettabile sia agli attori che al pubblico»: così H.J. Morgenthau, il più autorevole esponente del realismo classico nel suo *Politics among Nations*, 1948; tr. it., *Politica tra le nazioni*, il Mulino, Bologna 1997, p. 149.

⁸⁰ Si veda a questo proposito anche *La strategia di sicurezza nazionale*, e in particolare il secondo paragrafo, «Champion Aspirations for Human Dignity» che si apre con l'affermazione: «Nel perseguire i nostri obiettivi, il primo imperativo è chiarire quale sia il nostro impegno: gli Stati Uniti devono difendere la libertà e la giustizia perché questi principi sono giusti e veri per tutti gli individui ovunque».

⁸¹ Cfr. «It works at home», *The Economist*, 20 April 2002, p. 49. Ciò che funziona in casa è ovviamente questo modo di presentare la politica estera americana, un modo che tuttavia turba non poco gli osservatori esterni.

⁸² «Bush's world», *The Economist*, 6 January 2001, p. 14. L'idea che il mondo sia interdependente non sembra d'altro canto aver conquistato i nuovi realisti neppure dopo l'11 settembre. Il termine globalizzazione non compare in tutto il documento che declina *La strategia di sicurezza nazionale*, mentre un problema come quello della crisi israelo-palestinese, la cui soluzione è chiaramente negoziale e non sarà raggiunta a prescindere da un intervento americano, dovrebbe aspettare l'«inspiring example» della democrazia iraquena per trovare una composizione. La palese assurdità di questo «linkage» politico-cronologico deve alla fine essere apparsa per quella che è anche all'amministrazione americana, se il 14 marzo gli Stati Uniti hanno annunciato che consegneranno un loro piano di pace alle parti non appena i palestinesi confermeranno la nomina di un premier «credibile e con vera autorità».

⁸³ Cfr. «Stopping the rot», *The Economist*, 4 May 2002, pp. 14-15.

⁸⁴ Cfr. «Dancing with Dictators», *New York Times*, 1 September 2002, p. 8.

⁸⁵ Byford, G., «The Wrong War», *Foreign Affairs*, 81, 4, July-August 2002, p. 40. Poiché è pratica comune per chi detiene il potere tacciare gli oppositori di essere terroristi, «gli Stati Uniti dovranno prendere decisioni complesse su quali soggetti sostenere, quali combattere e quali lasciare al loro destino. Nella pratica queste decisioni saranno basate su giudizi circa gli interessi americani, la giustezza della causa che costoro sostengono e il comportamento delle parti – in quest'ordine» (*ibid.*, p. 41), con buona pace dei principi. Ma ciò naturalmente espone il paese all'accusa di essere incoerente.

⁸⁶ Non può non colpire, a questo proposito, il dibattito che si è aperto in America sulla liceità della tortura, cfr. «Torture is not an option», *Washington Post*, 27 December 2002, p. A24, questione ripresa come storia di copertina da *The Economist* (11 January 2003, p. 11), «Is torture ever justified? Even faced with monstrous terrorism democracies break the taboo at their peril».

⁸⁷ Cfr. Huntington, S.P., «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs*, 78, 2, March-April 1999. Le immagini della «terza ondata» di democratizzazioni e quella dello «scontro di civiltà» sono due fra le più evocative che i politologi siano stati sinora capaci di proporre.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 35.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 36. La superpotenza ha, dal canto suo, la possibilità di bloccare l'azione di qualunque combinazione di altri attori sulle questioni chiave.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 40-42. I suoi *leader* parlano a nome della comunità internazionale, scrive Huntington, ma non si capisce esattamente chi abbiano in mente; fra il 1993 e il 1996 hanno imposto nuove sanzioni economiche a 35 paesi, e si sono fatti da parte su una quantità di accordi internazionali importanti.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 47-48.

⁹² Barber, B.R., «La lezione delle Torri e gli errori dell'America», *la Repubblica*, 7 settembre 2002, p. 17. «L'ironia più irritante di questo anniversario dell'11 settembre» scrive Barber «è costituita dal fatto che forse i terroristi hanno una migliore comprensione del significato di interdipendenza di quanto l'abbiano gli Usa. [...] Interdipendenza significa che il terrorismo non può essere decapitato: perché è un sistema in cui il tessuto connettivo è più importante delle singole cellule di cui è formato. [...] Riconoscere l'interdipendenza [d'altro canto] significa legittimare il carattere sistemico della sfida».

⁹³ Sull'unilateralismo americano di fronte a questo tipo di sfida (nonché sull'insensatezza di seguire una strategia di impronta realista) si veda il bell'articolo, sempre di Barber, «Il McMondo e i NoGlobal dopo l'attacco dell'11 settembre», *la Repubblica*, 29 gennaio 2002, p. 17, nel quale dice, tra l'altro piuttosto efficacemente: «Dichiarare la nostra indipendenza in un mondo di interdipendenza perversa e malevola, appioppataci da gente che ci disprezza, si avvicina molto a fare quello che i duri delle scienze politiche avrebbero definito pisciare contro vento».

⁹⁴ Cfr. Viola, S., «La sindrome di Gulliver», *la Repubblica*, 4 marzo 2003, p. 17.

⁹⁵ Cfr. «Che cosa pensa l'Europa della guerra», *La Stampa*, 12 febbraio 2003, p. 1.

⁹⁶ Cfr. «Gli alleati», *la Repubblica*, 15 marzo 2003, p. 7. In Spagna, in verità, la percentuale è del 91,6 per cento con un 76,3 per cento di contrari anche nel caso

di avallo dell'organizzazione. Ai capi di governo di qualcuno di questi paesi potrebbe toccare di sperimentare direttamente, alla prima tornata elettorale, ciò che una volta Leonard Woolf, uno dei più celebri fra gli idealisti, disse a favore di un maggior impegno per la pace, ossia che ci si occupa tanto di politica interna, ma è quella internazionale a essere maggiormente gravida di conseguenze sulle nostre vite.

⁹⁷ Cfr. Buzan, B., *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.

⁹⁸ La letteratura sulla cosiddetta legge della «pace democratica» è ormai sterminata, cfr. Bonanate, L., *Democrazia tra le nazioni*, Bruno Mondadori, Milano 2001.

⁹⁹ Lo studio classico su questo tema è Deutsch, K.W., *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957; ma si veda anche il recente Lucarelli, S., «Unione Europea, Nato e la costruzione di comunità di sicurezza democratiche in Europa Centro-orientale», *Teoria Politica*, XVIII, 2, 2002.

¹⁰⁰ Interessante, a questo proposito, l'osservazione di J. Vinocur sulla presentazione al Consiglio di sicurezza dell'Onu delle prove contro l'Iraq da parte del segretario di Stato Powell, secondo la quale: «Powell ha posto l'azione come logica, e l'inazione come rifiuto della realtà [corsivo mio]»; cfr. Vinocur, J., «News Analysis: US wonder with us, or against us?», *International Herald Tribune*, 6 February 2003 (si veda il sito www.ihf.com).

¹⁰¹ Il giudizio sul linguaggio utilizzato dall'amministrazione Bush è del senatore democratico Byrd che lo ha formulato in una seduta del Congresso il 12 febbraio, intervento pubblicato sull'*International Herald Tribune* del 19 febbraio 2003. La sua valutazione sulla dottrina Bush è che si tratta di una «dottrina rivoluzionaria applicata in modo straordinario in un momento sbagliato», che ha provocato una «*débâcle* di politica estera destabilizzante e pericolosa» tanto che la sfida che hanno oggi gli Stati Uniti di fronte a sé è di «trovare una garbata via d'uscita da una scatola che essi stessi hanno costruito».

¹⁰² Non è un caso ad esempio che Rice (*op. cit.*, p. 47) contrapponga in modo così netto l'interesse nazionale a quello della comunità internazionale, sino ad affermare che «non c'è nulla di sbagliato nel fare qualche cosa che vada a vantaggio dell'intera umanità, ma questo, in un certo senso, ha da essere un effetto collaterale». Di parere opposto è Nye, J.S., *Il paradosso del potere americano*; tr. it. cit., p. 202, il quale ritiene che «gli interessi globali [...] possono essere incorporati in un concetto ampio e lungimirante di interesse nazionale».

¹⁰³ Cfr. Schmitt, C., *Begriff des Politischen*, 1932³; tr. it. «Il concetto di 'politico'», in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972.

¹⁰⁴ Cfr. Kaldor, M., *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, 1999; tr. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Carocci, Roma 1999.

¹⁰⁵ Cfr. «God and American diplomacy», *The Economist*, 8 February 2003, p. 52.

¹⁰⁶ Più di un osservatore ha collegato l'attivismo del Vaticano e l'impegno personale del papa per scongiurare l'attacco contro l'Iraq proprio a questo genere di preoccupazioni.

¹⁰⁷ Che comunque, di quando in quando, ribadisce la possibilità che la sua

previsione sia in procinto di avverarsi; cfr. Huntington, S.P., «È cominciata l'era delle guerre musulmane», *La Stampa*, 5 settembre 2002, p. 7.

¹⁰⁸ Si tratterebbe addirittura di un vero e proprio «dovere diagonale» degli Stati: ovvero un dovere che ciascuno Stato ha nei confronti dei cittadini di tutti gli altri, dunque dell'intera umanità.

¹⁰⁹ Che cosa aggiunge alla politica seguita da Clinton nei confronti della Corea del Nord il linguaggio da crociata e le minacce di cui è infarcita? Se si deve trattare è meglio farlo con un *partner*, almeno come membro della comunità internazionale, che con un nemico.

¹¹⁰ Seppure la loro trasposizione pratica spesso lo sia: il dibattito sulla liceità della pena di morte ne è un esempio.

¹¹¹ Cfr. Hirsh, M., *op. cit.*, p. 20.

¹¹² Rampoldi, G., «La strategia imperiale», *la Repubblica*, 3 marzo 2003, p. 1.

¹¹³ Come noto, il presidente Bush non crede che la povertà alimenti il terrorismo, giacché i terroristi sono spesso persone abbienti e istruite, e dunque ogni aiuto non può che costituire un atto di liberalità, forse un dovere cristiano, cui ottemperare anche per evitare di implementare quelle politiche di vera liberalizzazione degli scambi, specialmente nei settori agricolo e tessile, che favorirebbero un vero sviluppo dei paesi più arretrati, ma che indubbiamente urterebbero diverse *lobby* politiche e industriali in patria. A fronte di qualche spicciolo per i bisognosi, è così passata una legge che riconosce 170 miliardi di dollari di sussidi all'agricoltura nell'arco dei prossimi dieci anni: cfr. «Present at the Creation. A Survey of America's World Role», cit., pp. 19-20.

¹¹⁴ Hirsh, M., *op. cit.*, p. 27.

¹¹⁵ Si pensi ad esempio a quanto efficaci si sono rivelati i consumatori come agenti di democratizzazione nei paesi in cui non vengono rispettati i diritti dei lavoratori e più in generale quelli degli stessi nella loro veste di semplici cittadini. Il boicottaggio delle imprese occidentali che operano in questi paesi, le ha spesso costrette, per conservare la loro preziosissima immagine sul mercato, a riconoscere diritti non sanciti dalle norme locali oppure a ritirarsi da alcuni paesi. Inviando così un messaggio molto diretto a quei governi.

¹¹⁶ Per converso il 35 per cento della popolazione del pianeta vive ancora in paesi non liberi: il 60 per cento di questi individui sono cinesi. I dati completi e disaggregati per regione possono essere reperiti sul sito www.freedomhouse.org.

¹¹⁷ Per la «legge della pace democratica» i paesi democratici, infatti, non entrano in guerra gli uni con gli altri e se sono trascinati in guerra da paesi non democratici vincono.

¹¹⁸ Dei paesi dell'Africa subsahariana 11 sono liberi, 22 parzialmente liberi e 15 non liberi. Soltanto nel 2002 si sono avute due transizioni verso la categoria dei paesi liberi: le nuove leve sono Senegal e Lesotho. La fonte è sempre Freedom House.

¹¹⁹ Cfr. «An African cure for Africa's ills» e «Great Expectations», *The Economist*, 22 June 2002, rispettivamente p. 15 e p. 46.

¹²⁰ Ricordiamo che questa è la tesi di Rice, ovvero che il disagio nei confronti del potere spinga a cercarne sempre e comunque una legittimazione multilaterale: cfr. Rice, C., *op. cit.*

¹²¹ Nye, J.S., *Il paradosso del potere americano*, tr. it. cit., p. 50. L'immagine e le considerazioni che seguono sono sue.

¹²² *Ibid.*, p. 13.

¹²³ *Ibid.*, p. 15.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁵ L'ipotesi che dopo l'Ottantanove l'ordine internazionale avesse mutato di «qualità» e fosse, in questo senso, concettualizzabile come un «altro» ordine rispetto a quelli precedenti è stata sviluppata nella precedente edizione di questo rapporto, cfr. Caffarena, A., «Dopo la politica internazionale», in Deaglio, M., Frankel, G., Monateri, P.G., Caffarena, A., *Economia senza cittadini?*, Guerini e Associati, Milano 2002.

¹²⁶ Cfr. ad esempio Zoellick, R.B., *op. cit.*, p. 63.

¹²⁷ La specificazione delle caratteristiche delle tre forme è tratta dal bel saggio di Giorgio Carnevali, «Dell'impero imperfetto (voci per un dizionario minimo del dopo-11 settembre)», *Teoria Politica*, XVIII, 3, 2002.

¹²⁸ Cacciari, M., «Digressioni su impero e tre Rome», *Micromega*, 5, 2001, p. 44.

¹²⁹ Parsi, V.E., «L'impero come fato? Gli Stati Uniti e l'ordine globale», *Filosofia Politica*, XVI, 1, aprile 2002, p. 111. Dallo stesso saggio, che associa appunto i due aspetti, è tratta la definizione che segue: la *governance* è, in sostanza, «una progressiva selezione e internazionalizzazione degli obiettivi della politica, a fissare e realizzare i quali verrebbero chiamati in misura crescente sia autorità tecnico-politiche transnazionali e internazionali, sia i vecchi stati nazionali (o istituzioni che li trascendono sovranazionalmente, come l'Unione Europea, ad esempio)» (*ibid.*, p. 110).

¹³⁰ Carnevali, G., «Dell'impero imperfetto (voci per un dizionario minimo del dopo-11 settembre)», cit., p. 80.

¹³¹ A questo proposito il tono certamente non casuale della dichiarazione di Perle sulla strategia nei confronti della Corea del Nord riportata più sopra (si veda «Bersagli») è assai istruttivo.

¹³² Carnevali, G., «Dell'impero imperfetto (voci per un dizionario minimo del dopo-11 settembre)», cit., p. 76.

¹³³ *Ibid.*, p. 77.

¹³⁴ Tant'è vero che Parsi («L'impero come fato? Gli Stati Uniti e l'ordine globale», cit.) opta per l'identificazione egemonia-impero e non senza argomenti. La distinzione è tuttavia utile per far emergere aspetti diversi sempre legati all'esercizio del potere.

¹³⁵ Hirsh, M., *op. cit.*, p. 31.

¹³⁶ Bonanate, L., «Guernica, 11 settembre (di un anno qualsiasi)», cit.

¹³⁷ Si veda, ad esempio, Kupchan, C., *The End of the American Era*, Knopf, New York 2002.

¹³⁸ Su questo punto in particolare si veda Caffarena, A., «Considerazioni sulla politica interna del mondo», *Teoria Politica*, XVIII, 3, 2002.

Cronologie

Gennaio 2002-Marzo 2003

La mappa politica mondiale diviene punto di riferimento sempre più utile, in questo periodo di forti mutamenti, per qualsiasi discorso economico. Presentiamo di seguito una cronologia dei principali eventi di rilievo globale nei mesi compresi tra gennaio 2002 e marzo 2003; una breve sintesi dei principali cambiamenti di governo a livello sia istituzionale (referendum o trattato), sia politico, sia, ahimè, legati a tristi cronache (attentati e colpi di Stato); e infine un sommario dei cambiamenti intervenuti ai vertici delle istituzioni italiane.

Quindici mesi di cronache globali

2002

Gennaio

Dodici paesi europei introducono l'euro in sostituzione delle divise locali.

Continua la tensione fra India e Pakistan in seguito all'attentato al parlamento indiano del 13 dicembre 2001.

Si intensifica la violenza quotidiana fra israeliani e palestinesi nei territori occupati.

Lo scandalo Enron raggiunge Washington: i rapporti fra Kenneth Lay, George W. Bush e altri repubblicani del Texas vengono vagliati.

Gli Stati Uniti negano ai presunti appartenenti ad Al-Qaeda arrestati e detenuti a Guantanamo (Cuba) lo *status* di prigionieri di guerra, privandoli della possibilità di godere dei diritti previsti dalle Convenzioni di Ginevra.

Decine di migliaia di persone chiedono, in Venezuela, le dimissioni del presidente Hugo Chavez.

Nel Discorso sullo stato dell'Unione, il presidente Bush individua tre paesi come appartenenti all'asse del Male: Iran, Iraq e Corea del Nord. In seguito ne saranno menzionati altri tre: Cuba, Libia e Siria. Sono accusati di essere in possesso o di tentare di sviluppare armi di distruzione di massa, nucleari chimiche o batteriologiche.

Febbraio

Il World Social Forum riunisce a Porto Alegre, in Brasile, 51.000 delegati provenienti da tutto il mondo. L'altra faccia della globalizzazione acquista gli onori delle cronache.

Slobodan Milosevic è sottoposto a processo dinanzi alla Corte dell'Aja, costituita per punire i crimini contro l'umanità commessi nell'ex Jugoslavia. Deve rispondere dei «modi selvaggi, quasi medievali e della calcolata crudeltà» delle forze serbe durante la guerra civile.

L'Unione Europea impone sanzioni su venti membri del governo dello Zimbabwe, incluso il presidente Mugabe, per aver espulso gli osservatori che dovevano monitorare le elezioni del 9-10 marzo.

Il presidente della Colombia Pastrana interrompe i negoziati con il Fronte armato di rivoluzione (Farc) della Colombia a causa del rapimento di un senatore.

Si apre la Convenzione per la redazione di una costituzione europea.

Marzo

Nel corso di 18 mesi di intifada sono stati uccisi almeno 1058 palestinesi e 344 israeliani.

Divengono di dominio pubblico i contenuti dell'aggiornamento della Nuclear Posture Review inviata dal Dipartimento della difesa americano al Congresso in gennaio. La Cina manifesta il proprio sconcerto per essere stata inclusa fra i possibili bersagli di un attacco nucleare americano. È in compagnia di Russia e Corea del Nord.

Il principe Abdullah dell'Arabia Saudita presenta all'incontro della Lega Araba a Beirut i contenuti del suo piano di pace per il Medio Oriente, peraltro del tutto ignorato dalla Casa Bianca.

Grecia e Turchia firmano un accordo da 300 milioni di dollari per costruire un gasdotto che porti il gas naturale dall'Iran e dall'Asia centrale, attraverso la Turchia, a un porto greco.

Aprile

Il trattato istitutivo del Tribunale penale internazionale (Tpi) raggiunge le sessanta ratifiche necessarie a entrare in vigore. Nonostante l'opposizione americana, esso vede la luce il primo luglio.

Lo sciopero della fame in Turchia per denunciare le condizioni di detenzione nelle carceri fa la sua cinquantesima vittima.

Mohammad Zahir Shah, re dell'Afghanistan depresso nel 1973 dopo quarant'anni di regno, rientra accolto dal primo ministro Karzai.

L'ex capo dei guerriglieri, Xanana Gusmao, viene eletto primo presidente di Timor Est.

Il quartier generale di Yasser Arafat a Ramallah è posto sotto assedio. In Francia attentati contro sinagoghe e cimiteri ebraici fanno parlare di un'ondata di antisemitismo.

In Pakistan un referendum proroga il governo del presidente Pervez Musharraf, che aveva preso il potere nell'ottobre 1999 estromettendo il governo eletto.

Maggio

In Myanmar (ex Birmania) Aung San Suu Kyi, premio Nobel per la pace, viene liberata dagli arresti domiciliari.

Gli Stati Uniti ritirano formalmente l'adesione al Trattato di Roma, istitutivo del Tpi.

Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva una risoluzione mirante a modificare il regime delle sanzioni imposte all'Iraq, rendendole «intelligenti», capaci cioè di selezionare in modo più efficace quali prodotti non possano essere ceduti a Saddam Hussein.

Stati Uniti e Russia firmano l'accordo per la riduzione dei rispettivi arsenali nucleari. Nel dicembre 2001 gli Stati Uniti avevano denunciato l'accordo Abm del 1972.

La Colombia elegge un nuovo presidente, Alvaro Uribe, liberale dissidente, incline a ricercare una soluzione negoziale con il Farc grazie ai buoni uffici dell'Onu.

Giugno

Unione Europea e Giappone ratificano il protocollo di Kyoto sull'effetto serra.

Il G8 si riunisce a Kananaskis in Canada, riconoscendo definitivamente la Russia come parte del gruppo. In questa occasione viene lanciata la New partnership for Africa's development (Nepad) che, associando progetti economici precisi a un piano di riforme politiche per il continente, si propone di attirare nuove risorse per 64 miliardi di dollari.

Gli Stati Uniti istituiscono il Department of Homeland Security con a capo Tom Ridge. Coordinerà un centinaio di enti pubblici preesistenti nella lotta al terrorismo.

Il piano americano per la pace in Medio Oriente appare immediatamente incapace di indicare una via d'uscita alla crisi.

Due navi da guerra appartenenti rispettivamente alla Corea del Nord e alla Corea del Sud sono coinvolte in un «incidente» che porta all'affondamento della nave della Corea del Sud e alla morte di quattro marinai. Si tratta dello scontro più aspro fra i due paesi da tre anni a questa parte.

Luglio

L'Organizzazione dell'Unità africana viene ribattezzata Unione africana; sostenere la democrazia e il buon governo sono i fini dichiarati dai suoi membri.

Abdul Kalam, scienziato di fede islamica, diviene il dodicesimo presidente dell'India.

Un rapporto delle Nazioni Unite sull'operazione israeliana nel campo profughi di Jenin dell'aprile accerta che vi sono state 52 vittime palestinesi (da 14 a 20 delle quali civili) e 23 israeliane.

Congo e Rwanda concludono un accordo di pace in base al quale le truppe ruandesi si ritireranno dal Congo orientale a patto che il governo congolese disarmi ed espella i miliziani hutu accusati di aver preso parte al genocidio del 1994.

Francia e Germania rendono noto che considererebbero legittimo un attacco all'Iraq soltanto su mandato dell'Onu.

Agosto

Il parlamento turco vara alcune riforme (diritto di utilizzo della lingua curda, meno limitazioni al diritto di parola, cancellazione della pena di morte salvo che in tempo di guerra o in caso di minaccia di guerra) per soddisfare i requisiti posti dall'Unione Europea per avviare i negoziati in vista dell'adesione del paese.

Proteste studentesche in Indonesia: i dimostranti chiedono riforme costituzionali per l'elezione diretta incondizionata del presidente e l'abolizione dei 38 seggi parlamentari riservati ai militari.

Il Dipartimento di Stato americano rassicura l'Arabia Saudita circa il fatto di non considerarla «l'antagonista più pericolosa del Medio Oriente» come sostenuto da un documento indipendente, redatto il 10 luglio da un comitato di consulenti esterni del Pentagono, e reso noto in seguito dal *Washington Post*.

L'American Servicemembers' Protection Act – meglio conosciuto come Hague Invasion Act dalla sede del Tpi – diviene legge negli Stati Uniti. Pre-

vede che le istituzioni pubbliche americane non possano collaborare con il Tpi e che questo non possa condurre indagini negli Usa, di fatto sottraendo i militari americani alla sua giurisdizione.

A seguito dell'accordo raggiunto da Rwanda e Congo, il presidente dello Zimbabwe Mugabe dichiara di voler procedere al ritiro delle proprie truppe dal Congo dove si trovano per difenderne il governo. Nessuna scadenza viene precisata.

Il presidente iraniano Khatami visita l'Afghanistan offrendo aiuti. Si tratta della prima visita in quarant'anni. Il presidente Khatami dichiara in quest'occasione che il suo paese concede l'estradizione di qualunque individuo sia anche soltanto minimamente sospettato di far parte di Al-Qaeda.

La produzione di oppio, che aveva registrato una flessione dopo la caduta dei talebani, riprende in Afghanistan, che riacquista il proprio primato con 2952 tonnellate. Il triangolo d'oro formato da Tailandia, Laos e Myanmar si ferma a 900 tonnellate.

Si apre a Johannesburg il World Summit on Sustainable Development. Il 4 settembre ospita più di cento capi di Stato. Obiettivi e tempistica vengono concordati almeno nei settori dell'acqua e della sanità.

Settembre

La posizione di Arafat si indebolisce ulteriormente con le dimissioni del suo governo che anticipano la sfiducia del parlamento.

L'Iraq apre le porte agli ispettori dell'Onu senza condizioni, modificando quindi la precedente posizione che vincolava tale decisione alla sospensione delle sanzioni e all'interruzione dei preparativi di guerra da parte degli Stati Uniti.

Cuba dichiara che sottoscriverà il Trattato di non proliferazione nucleare.

Un rapporto dell'Unione africana sostiene che la corruzione in Africa costa circa 150 miliardi di dollari l'anno, circa il 25 per cento del Pil africano.

L'amministrazione Bush rende nota una nuova *Strategia di sicurezza nazionale* che risulterà molto controversa in particolare per il richiamo esplicito al diritto di intervenire preventivamente a fronte di minacce percepite.

Secondo il Census Bureau in America il numero dei poveri è aumentato per la prima volta in 8 anni: sono l'11,7 per cento della popolazione.

Ottobre

Il Congresso conferisce a Bush il diritto di usare la forza contro l'Iraq nell'eventualità che egli ritenga che ciò sia «necessario e appropriato».

Un attentato a Bali uccide 190 persone, per la maggior parte turisti australiani. Si ipotizza un legame fra i terroristi e Al-Qaeda.

Per la sua attività di mediazione internazionale Jimmy Carter viene insignito del premio Nobel per la pace. È il terzo presidente americano a riceverlo.

In America si registra un enorme incremento delle spese per la difesa: la legge che lo prevede stanziava 335 miliardi di dollari. Si tratta del maggior incremento dai tempi di Ronald Reagan.

Attentato a Mosca da parte di un gruppo di terroristi ceceni che sequestrano 700 persone all'interno di un teatro. Nell'operazione lanciata per liberarli 120 saranno uccise.

Novembre

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite unanimemente approva una risoluzione che lega il futuro dell'Iraq alle ispezioni che inizieranno il 18 novembre.

La televisione Al Jazeera trasmette una cassetta audio che proverebbe l'esistenza in vita di Osama bin Laden.

A Firenze si tiene lo European Social Forum senza che i convenuti provochino alla città i danni attorno ai quali si è fatta tanta polemica nei giorni precedenti.

Una petroliera affonda nei pressi della costa orientale della Spagna, provocando il peggior disastro ecologico del genere dall'analogo incidente occorso all'Exxon Valdez in Alaska nel 1989.

A Praga la Nato riunita invita sette nuovi paesi a entrare nell'alleanza nel 2004: si tratta di Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Dicembre

Il World Food Program rivela che 18 milioni di persone rischiano di morire di fame in Etiopia, Eritrea e Sudan.

Attentato in Kenya contro un albergo che ospita un gruppo di cittadini israeliani. Vengono arrestate 13 persone. La Gran Bretagna chiude la propria missione a Nairobi per una «minaccia specifica».

L'Iraq presenta un dossier di 12.000 pagine sui propri armamenti. Verrà messo a disposizione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza soltanto in una versione purgata dagli Stati Uniti. Ora gli ispettori nel paese sono 70.

Gli Stati Uniti producono un nuovo documento strategico nel quale si rende noto il possibile ricorso ad armi nucleari se soldati statunitensi o alleati fossero attaccati con armi non convenzionali. Viene avviato contemporaneamente il programma per la costruzione di un primo scudo spaziale.

*2003**Gennaio*

Il Papa utilizza il messaggio di fine anno per perorare la causa della pace in Medio Oriente e, senza menzionarla direttamente, chiede una soluzione pacifica della crisi irachena.

La Corea del Nord espelle gli ispettori delle Nazioni Unite che stavano monitorando un reattore nucleare a Yongbyon. Gli Stati Uniti affermano di voler procedere per via negoziale allo scopo di giungere a un'interruzione del programma nucleare nordcoreano. La Corea del Nord chiede un patto di non aggressione da parte statunitense.

I ribelli ceceni fanno saltare la sede del governo filorusso a Grozny provocando la morte di circa 100 persone.

Viene negoziato il cessate il fuoco con la mediazione francese in Costa d'Avorio fra governo e ribelli in vista della Conferenza di pace convocata a Parigi fra i gruppi in lotta. I risultati, di scarso rilievo, non impediscono la ripresa dei combattimenti nella parte occidentale del paese.

Vengono arrestati sei nordafricani a Londra: disponevano di ricina, un veleno mortale seppure non possa essere considerato un'arma di distruzione di massa.

Il presidente Bush introduce un nuovo pacchetto di misure allo scopo di stimolare l'economia. Costo: 670 miliardi di dollari. La sua componente più significativa consiste nell'abolizione della doppia tassazione dei dividendi. Dieci premi Nobel per l'economia criticano pubblicamente il piano.

Alcuni paesi, fra i quali Stati Uniti e Brasile, costituiscono un gruppo di «amici del Venezuela» per aiutare il paese a trovare una soluzione negoziabile del confronto fra il presidente Chavez e i suoi oppositori. Uno sciopero in corso da otto settimane per ottenere elezioni anticipate ha quasi completamente bloccato l'industria petrolifera.

Il principe Abdullah dell'Arabia Saudita lancia un'altra grande iniziativa da discutere al summit della Lega Araba in marzo. Il precedente piano per la pace in Medio Oriente lascia il passo alle riforme politiche che dovrebbero essere adottate nell'area per incentivare la partecipazione politica.

Gli ispettori capeggiati da Hans Blix rendono pubblico il primo rapporto sullo stato delle ispezioni. La cooperazione irachena è scarsa, ma non vi sono prove che Saddam Hussein abbia avviato un programma militare nucleare, né sono state rinvenute armi chimiche o batteriologiche proibite.

Francia e Germania festeggiano i quarant'anni del trattato dell'Eliseo annunciando varie iniziative che renderanno più stretti i loro legami. È loro la proposta della doppia presidenza Ue.

L'Europa si spacca sulla vicenda Iraq. Gran Bretagna, Spagna, Italia, Portogallo, Danimarca, Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca sono con gli Stati Uniti. Germania e Francia restano sulla propria posizione.

L'ayatollah Hussein Ali Montazeri, il principale esponente liberale del clero iraniano, viene rilasciato dagli arresti domiciliari che scontava dal 1997 per aver criticato l'ayatollah Khamenei.

Febbraio

Il giorno 5, indicato come quello della svolta nella crisi irachena, è caratterizzato dalla presentazione al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite delle «prove» in possesso degli Stati Uniti. La documentazione offerta dal segretario di Stato Powell non modifica le posizioni degli altri membri del Consiglio.

Allertati i bombardieri ad ampio raggio americani: potrebbero venire spostati nelle basi del Pacifico se la tensione con la Corea del Nord dovesse evolvere in una vera e propria crisi.

Visita del commissario europeo per le relazioni internazionali Chris Patten in Iran per stringere un accordo che faciliti scambi e cooperazione con il governo riformista in cambio del rispetto di alcune condizioni.

Il giorno 15 manifestazioni per la pace si svolgono in molti paesi del mondo. Milioni di persone esprimono la loro contrarietà alla guerra «preventiva» in Iraq.

La frattura fra Francia e Germania, ora sostenute dalla Russia nella convinzione che si debba dare più tempo agli ispettori dell'Onu, e Stati Uniti si fa più netta. Francia, Germania e Belgio in ambito Nato rifiutano di autorizzare attività militari in «difesa» della Turchia, confinante con l'Iraq, sostenendo che diversamente la Nato si troverebbe «presa in mezzo» nella logica di una guerra non condivisa.

L'Iran annuncia di aver avviato un programma nucleare di arricchimento dell'uranio per scopi civili. Gli Stati Uniti replicano manifestando «gravi preoccupazioni». Insieme all'Unione Europea, gli Stati Uniti invitano quindi il paese a sottoporsi volontariamente a un più rigido regime di ispezioni.

L'Agenzia internazionale per l'energia atomica riferisce alla Nazioni Unite che la Corea del Nord ha violato le disposizioni dell'organizzazione in materia di energia nucleare riavviando il reattore di Yongbyon. Il Consiglio di Sicurezza ha quindi titolo ad applicare sanzioni economiche.

In Turchia l'autorizzazione al transito delle truppe americane non passa il vaglio del parlamento. Le compensazioni economiche offerte, che potrebbero ammontare a circa 15 miliardi di dollari, non convincono i deputati. Cresce la preoccupazione che nel dopoguerra venga consentita la costituzione di uno Stato curdo autonomo nel nord dell'Iraq.

Ad Amburgo viene condannato Mounir-al-Motassadeq: è il primo complice degli attentati dell'11 settembre a essere processato.

Gli Stati Uniti predispongono una nuova risoluzione che tuttavia non verrà mai posta ai voti nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu avendo la Francia dichiarato che avrebbe opposto il veto. La linea che gli americani si preparano a seguire è che la vecchia risoluzione 1441 consenta il ricorso alla

forza. L'Iraq mostra una qualche disponibilità nei confronti degli ispettori consegnando documenti e, in seguito, anche distruggendo alcuni missili la cui gittata supera quella consentita.

Marzo

Francia, Germania e Russia affidano a una dichiarazione congiunta il loro voto a una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza che consenta l'impiego della forza contro l'Iraq.

In Pakistan viene arrestato Khalid Sheikh Mohammed, presunto numero tre di Al-Qaeda. Il materiale sequestrato dopo il suo arresto fa ritenere che avesse incontrato di recente Osama bin Laden.

Jacques Chirac compie la prima visita, da parte di un capo di Stato francese, in Algeria dall'indipendenza del paese (1962) e promette una nuova *partnership*.

Mahmoud Abbas viene nominato primo ministro dell'Autorità palestinese. Il ruolo è nuovo, i compiti che gli sono affidati riguardano la gestione quotidiana, compresa la sicurezza. Il primo ministro risponderà al presidente Arafat.

Seydou Diarra diviene primo ministro della Costa d'Avorio, mentre gruppi ribelli e i principali partiti politici si preparano a dar vita a un governo di coalizione come previsto dall'accordo di pace, negoziato con i buoni uffici dalla Francia, che mette fine a sei mesi di guerra civile.

Dopo aver posto un *ultimatum* a Saddam Hussein affinché lasci il potere, gli Stati Uniti, insieme agli altri membri della coalizione, attaccano l'Iraq, rinunciando dunque all'avallo delle Nazioni Unite.

Elezioni, referendum e cambi di governo nel mondo

<i>Data</i>	<i>Paese</i>	<i>Descrizione</i>
01.01.02	Argentina	Dimissioni del presidente Saa dopo una serie di disordini. Il parlamento elegge presidente il peronista Duhalde che forma un governo di unità nazionale
03.03.02	Svizzera	Approvata con un referendum (54,6 per cento dei voti) l'adesione all'Onu. Respinta (74,6 per cento dei voti) la riduzione graduale della settimana lavorativa a 36 ore
13.03.02	Zimbabwe	Nelle elezioni presidenziali, vittoria del presidente Mugabe, contestata dall'opposizione
06.04.02	Portogallo	Dopo la sconfitta elettorale della sinistra, insediato il governo di centrodestra presieduto da Barroso
07.04.02	Ungheria	Nel primo turno delle elezioni politiche, prevalenza dei socialisti (42 per cento) sulla destra (41,1 per cento); degli altri partiti, solo i liberali superano lo sbarramento del 5 per cento
13.04.02	Venezuela	Dopo settimane di manifestazioni antigovernative, un colpo di Stato militare tenta, senza riuscirci, di destituire il presidente Chavez e di nominare al suo posto il <i>leader</i> degli industriali, Carmona
16.04.02	Paesi Bassi	Dimissioni del governo Koh dopo il rapporto sulle responsabilità olandesi nel massacro bosniaco di Srebrenica
21.04.02	Francia	Il primo ministro Jospin, candidato socialista, è eliminato al primo turno delle elezioni presidenziali. Passano al ballottaggio il presidente Chirac e il candidato dell'estrema destra Le Pen
05.05.02	Francia	Nel secondo turno delle elezioni presidenziali, Chirac è confermato presidente con l'80 per cento dei voti
06.05.02	Paesi Bassi	Ucciso con un attentato Pim Fortuyn, <i>leader</i> del principale partito di destra
06.05.02	Francia	Il presidente Chirac nomina primo ministro Raffarin, appartenente al gruppo centrista Démocratie Liberale

(Segue)

(Continua)

15.05.02	Paesi Bassi	Nelle elezioni politiche, vittoria dei cristiano-democratici e della lista Fortuyin (nuova destra nazionalista), che conquista il secondo posto. Il centrosinistra esce quasi dimezzato
19.05.02	Irlanda	Nelle elezioni politiche il partito Fianna Fail (centrodestra) del primo ministro Ahern ottiene il 43 per cento dei voti, il Fine Gael (nazionalista, prossimo all'Ira) il 22 per cento, i laburisti il 12 per cento
20.05.02	Timor Est	Diviene formalmente uno Stato indipendente
11.06.02	Francia	Nel primo turno delle elezioni parlamentari, netta affermazione del centrodestra del presidente Chirac
13.06.02	Afghanistan	L'assemblea tribale (<i>Iloya girga</i>) elegge Karzai presidente di transizione. Entro due anni si terranno le elezioni generali
16.06.02	Francia	Nel secondo turno delle elezioni parlamentari, maggioranza assoluta al centrodestra. Grave sconfitta socialista. Confermato il primo ministro Raffarin, nominato il nuovo governo
07.07.02	Afghanistan	Ucciso in un attentato a Kabul Abdul Qadir, vicepresidente
09.07.02	Spagna	Rimpasto nel governo Aznar con cambiamento di sei ministri
22.07.02	Paesi Bassi	Insediato il nuovo governo di centrodestra del primo ministro Balkenende con debole maggioranza in vista di nuove elezioni politiche
24.07.02	Albania	Fatos Nano, socialista, assume la carica di primo ministro
28.07.02	Nuova Zelanda	Nelle elezioni politiche, vittoria dei laburisti della signora Clark
07.08.02	Colombia	Si insedia, in un clima dominato da attentati, il neopresidente Uribe
13.08.02	Colombia	Dichiarato lo stato di emergenza per il terrorismo
13.08.02	Repubblica Ceca	Dichiarato lo stato di emergenza a Praga per pericolo di alluvioni
23.08.02	Spagna	Su ordine di un giudice, è sospesa l'attività del partito basco Herri Batasuna per collusioni terroristiche

(Segue)

(Continua)

09.09.02	Austria	Dimissioni del governo Schüssel dopo l'uscita dei ministri del partito di estrema destra guidato da Haider
15.09.02	Svezia	Nelle elezioni politiche, vittoria del centrosinistra e in particolare dei laburisti del primo ministro Persson. Nell'opposizione, crollo dei conservatori a vantaggio dei liberali
15.09.02	Macedonia	Nelle elezioni politiche, maggioranza assoluta al centrosinistra; nell'esecutivo entrerà anche la minoranza albanese
19.09.02	Costa d'Avorio	Tentativo di colpo di Stato. Ha inizio un lungo periodo di guerra civile
22.09.02	Svizzera	Bocciata con un referendum la proposta di utilizzare i proventi delle vendite di oro per progetti di solidarietà internazionale e per la liberalizzazione elettrica
22.09.02	Germania	Nelle elezioni politiche, vittoria di stretta misura della coalizione rosso-verde del cancelliere Schröder e del ministro degli Esteri, Fischer. Calo dei socialisti, mentre i verdi superano il 10 per cento dei suffragi
28.09.02	Marocco	Nelle elezioni politiche, avanzata del partito islamico moderato
06.10.02	Brasile	Nel primo turno delle elezioni presidenziali, il candidato della sinistra, Lula, sfiora ma non raggiunge la maggioranza assoluta. Si rende necessario un ballottaggio con il candidato governativo Serra (23 per cento dei voti)
10.10.02	Pakistan	Prime elezioni generali in Pakistan dopo il colpo di Stato del 1999
20.10.02	Irlanda	Approvato con un referendum a larga maggioranza (62 per cento) l'allargamento dell'Unione Europea a 10 nuovi paesi, precedentemente respinto
22.10.02	Svezia	Formato il nuovo governo laburista del primo ministro Persson
24.10.02	Bahrain	Si tengono le prime elezioni politiche dal 1975
27.10.02	Brasile	Nel secondo turno delle elezioni presidenziali, vittoria, con netta maggioranza, del candidato della sinistra, Lula

(Segue)

(Continua)

31.10.02	Israele	I laburisti escono dal governo Sharon
02.11.02	Turchia	Nelle elezioni politiche, il partito islamico moderato di Erdogan (impossibilitato a presentarsi per ordine della magistratura) ottiene la maggioranza assoluta
05.11.02	Stati Uniti	Grande vittoria del partito repubblicano nelle elezioni di <i>mid-term</i>
05.11.02	Israele	Dopo l'uscita dal governo dei laburisti e un fallito tentativo di formare un nuovo esecutivo, dimissioni del primo ministro Sharon in vista di nuove elezioni anticipate
14.11.02	Cina	Avvicendamento al vertice cinese annunciato al XVI Congresso del partito comunista: a Jiang Zemin succede Hu Jintao
18.11.02	Turchia	Varato il governo islamico moderato; ne è presidente l'economista Gul, in attesa che si sciolgano le difficoltà giuridiche alla presidenza di Erdogan
23.11.02	Pakistan	Giuramento del nuovo primo ministro Zafarullah Khan Jamali. Il potere tuttavia resta saldamente nelle mani del presidente, generale Musharraf
24.11.02	Austria	Nelle elezioni politiche, netta vittoria dei cristiano-sociali del cancelliere Schüssel (dal 26,9 al 42,3 per cento dei voti). Netta sconfitta del suo alleato di destra, Haider (dal 27 al 10 per cento)
08.12.02	Gibilterra	Pesantemente bocciato con un referendum il progetto di sovranità congiunta anglo-ispana
14.12.02	Unione Europea	Nel vertice di Copenhagen viene deciso l'inizio, nel dicembre 2004, di negoziati per l'ingresso della Turchia nell'Unione Europea
14.12.02	Unione Europea	Nel vertice di Copenhagen, viene deciso l'ingresso nell'Unione Europea di Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Malta e Cipro nel maggio 2004
19.12.02	Corea del Sud	Nelle elezioni presidenziali, vittoria del progressista Roh Moo-hyum, in continuità con la presidenza precedente
27.12.02	Kenya	Nelle elezioni politiche, trionfo dell'opposizione con il 70 per cento dei voti. Il vincitore, Mwai Kibuki, pone termine ai 24 anni dell'era di Arap Moi

(Segue)

(Continua)

11.01.03	Corea del Nord	La Corea del Nord si ritira dal Trattato di non proliferazione nucleare
22.01.03	Paesi Bassi	Nelle elezioni politiche, crollo della lista Fortuyin. Risultato ancora incerto con 44 seggi alla Dc e 42 ai socialisti
28.01.03	Israele	Nelle elezioni politiche, netta vittoria del partito Likud del primo ministro Sharon; sconfitta dei laburisti di Mitzna, relegati al terzo posto dall'affermazione del nuovo partito centrista Shinui
24.02.03	Federazione jugoslava	Il parlamento approva la fine della Federazione jugoslava e la costituzione della nuova Unione Serbia e Montenegro
28.02.03	Austria	Insediato il nuovo governo Schüssel di coalizione tra nazional-popolari e nazional-liberali
01.03.03	Repubblica Ceca	Giunto a fine mandato, il presidente Havel viene sostituito da Klaus, eletto grazie ai voti degli ex comunisti
08.03.03	Unione Serbia e Montenegro	Il montenegrino Marovic viene eletto presidente della nuova Unione Serbia e Montenegro
13.03.03	Unione Serbia e Montenegro	Il primo ministro serbo, Djindjic, è ucciso in un attentato
12.03.03	Turchia	Dopo le dimissioni del primo ministro Gul, il leader del suo partito, Erdogan (islamico moderato), ora eletto in parlamento, forma il nuovo governo

I cambiamenti ai vertici delle istituzioni italiane

<i>Data</i>	<i>Descrizione</i>
05.01.02	Dimissioni del ministro degli Esteri Ruggiero. Il presidente del Consiglio Berlusconi assume l'interim il 7 gennaio
23.02.02	I presidenti di Senato e Camera nominano il consiglio di amministrazione della Rai, di cui è presidente Baldassarre; dopo le dimissioni di vari membri, il presidente si dimetterà nel marzo 2003 e sarà sostituito da Annunziata, con un nuovo consiglio
20.03.02	Assassinato dalle Brigate rosse il giurista Marco Biagi, consigliere del ministro del Lavoro
28.03.02	Giannini, ex amministratore delegato dell'Ina, è il nuovo presidente dell'Isvap, organo di controllo delle imprese assicurative
16.05.02	Grilli sostituisce Monorchio alla Ragioneria generale dello Stato
05.07.02	Dimissioni del ministro degli Interni, Scajola. È sostituito da Pisanu
16.07.02	La Camera decide di non assegnare i dodici seggi vacanti per contraddittori risultati elettorali
01.08.02	Rognoni eletto vicepresidente del Consiglio superiore della Magistratura
14.09.02	Trizzino sostituisce il dimissionario Paci quale presidente dell'Inps
13.11.02	Frattini è nominato ministro degli Esteri. Finisce l'interim del presidente del Consiglio
05.12.02	Chieppa eletto presidente della Corte costituzionale

Indice delle figure

Figura 1.1. La revisione congiunturale americana del 31 luglio 2002: variazioni percentuali annualizzate del prodotto lordo reale rispetto al trimestre precedente	5
Figura 1.2. La crisi imprenditoriale del 2002 - una visione d'insieme	15
Figura 1.3. Andamento dell'indice Dow Jones dei 30 maggiori titoli industriali americani (marzo 2001 – marzo 2003)	19
Figura 1.4. La lunga «scivolata» di Aol Time Warner	23
Figura 1.5. Una rappresentazione stilizzata della globalizzazione-arcipelago: incidenza percentuale sulle esportazioni di merci	33

Indice delle tabelle

Tabella 1.1. L'«anomalia» del 2001 nei conti nazionali degli Stati Uniti: variazioni percentuali annualizzate tra un trimestre e il precedente	6
Tabella 1.2. Le bufere del 2002: un passaggio difficile nella storia del capitalismo	14
Tabella 1.3. Esportazioni delle componenti dell'«isola europea»: valori percentuali	34
Tabella 1.4. Esportazioni di merci tra i paesi aderenti al Nafta: valori percentuali del loro interscambio totale di merci	36

Indice dei nomi

- Abbas, Mahmoud, 197
Abdullah, principe ereditario dell'Arabia Saudita, 57-67, 189, 195
Abm, Trattato, 154, 190
Abrams, Elliott, 87n
Accordo Monetario Europeo, 11, 40
Afghanistan, 51, 54, 64, 88n, 122, 141, 146-147, 177n, 189, 192, 199tab
Africa, 37, 149, 184n, 192
Agenzia internazionale dell'energia, 76
Agenzia internazionale per l'energia atomica, 196
Agip, 70, 74
Ahern, Bertie, 199tab
Aia
 Conferenza dell', 104
 Corte dell', 188
Air Liberté, 16
Alaska, 193
Albania, 199tab
Albright, Madeleine, 54, 131n, 153
al-Chalabi, Issam, 90n
Aleinikoff, T.A., 130n
Algeria, 73, 197
Al Jazeera, 193
Allianz, 14tab
Al-Qaeda, 51-52, 88n, 125, 138, 141-142, 146, 177n, 188, 192-193, 197
Alvarez, L., 47n
Al Zawahiri, Ayman, 146
Amburgo, 146, 196
America del Nord, 16, 33, 33fig, 34-35, 37, 39, 45, 56, 59, 93-94, 120, 139, 141-143, 145, 147-148, 150, 153-154, 156, 158, 160, 162, 164, 166-168, 171, 173-174, 177n, 182n, 193
 si vedano anche Nordamerica, Stati Uniti e Usa
America Latina, 37
American Airlines, 16
American Enterprise Institute (Aei), 87n, 178n
American Journal of International Law Legislation, 128-133n
American Servicemembers' Protection Act, 191
American Society of International Law, 129n
American University International Law Review, 128n
America on Line (Aol), 21
 si veda anche Aol
Amman, 90n
Anglo-Persian Oil Comp., 73, 78
Ankara, 40
Annunziata, Lucia, 203tab
Anschultz, Philip, 20
Antitrust, *si veda* Unione Europea, Antitrust
Aol, 21-22
 si veda anche America on Line (Aol)
Aol Time Warner, 14tab, 15, 20-22, 23fig, 47n
Arabia Saudita, 50, 53-55, 57, 61, 63-67, 70-71, 74-75, 77, 81-83, 85, 189, 191, 195
Arafat, Yasser, 52, 65, 68, 189, 192, 197
Argentina, 198tab
Aron, R., 152, 179n
Arthur Andersen, 15
Asia, 33, 33fig, 34-35, 42, 178n
 Centrale, 157, 189
 Sudorientale, 45
Asia Times, 91n
Association of South East Asian Nations (Asean), 34, 42, 44-45, 124
Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico, *si veda* Association of South East Asian Nations (Asean)
Aung San, Suu Kyi, 189
Australia, 34

- Austria, 200-202tab
 Autonomia palestinese, 59, 68
 Autorità palestinese, 56, 69, 197
 Aznar, José Maria, 199tab

 Babcock, 27
Backgrounder, 88n, 91n
 Baga-Gurgur, 72-73
 Baghdad, 49, 61, 74-75, 77-78, 80, 147
 Bahrain, 168, 200tab
 Bahree, B., 91n
 Baldassarre, Antonio, 180n, 203tab
 Bali, 193
 Balkenende, Jan Peter, 199tab
 Banca Centrale Europea, 10-11, 41
 Banca del Giappone, 42-43
 Bangladesh, 114
 Barber, B.R., 178n, 182n
 Barroso, José Manuel Durao, 198tab
 Bartley, Robert, 88n
 Batasuna, Herri, 199tab
 Bayer, 28-29
 Bea, 9
 Beaumont, P., 91n
 Beiner, R., 130n
 Beirut, 189
 Belgio, 196
 Berlusconi, Silvio, 12, 26, 203tab
 Bermann, G.A., 130n
 Bertelsmann, 47n
 Biagi, Marco, 203tab
Biblioteca della libertà, 130n
 bin Laden, Osama, 52, 54, 88n, 146, 193, 197
 Birmania, 189
 Blair, Tony, 78, 174
 Blix, Hans, 195
 Bmg, 47n
 Bodansky, D., 130n
 Bodendiek, F., 128n
 Bolton, John, 87n
 Bon, Michel, 14tab
 Bonanate, L., 176n, 183n, 185n
 Bonini, C., 178n
 Boutros-Ghali, B., 128n
 Brasile, 195, 200tab
 Brigate rosse, 203tab
 British Airways, 16
 British Energy, 27
 British Petroleum (Bp), 73, 78
 Bronson, Rachel, 91n
 Browne, Lord, 78
 Brown, Lester, 179n
 Brunei, 45
 Bryan, L., 46n
 Brzezinski, Z., 89n
 Buchanan, P.J., 87n
 Buckley, William F. jr., 88n
 Bulgaria, 193
 Bureau of Economic Analysis, 3, 5fig, 6tab
 Bush, George, 50, 66
 Bush, George W., 8, 16, 20, 25-26, 49-51, 53, 66-68, 88-89n, 121, 124, 132n, 138-139, 141-144, 149-152, 154-157, 161-164, 166, 174-175, 176n, 178n, 188, 193, 195

 amministrazione, 8, 50, 54-55, 57, 64-65, 74, 79, 140, 142, 145-148, 150-151, 153, 157, 159-160, 163, 166-167, 177n, 180n, 183n, 192
Business Week, 14tab, 63, 89n
 Buzan, B., 183n
 Byers, M., 133n
 Byford, Grenville, 157, 182n
 Byrd, Robert, 183n

 Cacciari, M., 185n
 Caffarena, Anna, 185n
 Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (Icty), 123
 Canada, 34-35, 36tab, 37, 169
 Cansacchi, G., 128n
 Cantarella, Paolo, 14tab
 Carlevaro, G., 90n
 Carmona, Pedro, 198tab
 Carnevali, G., 173-174, 185n
 Carter, Jimmy, 64, 178n, 193
 Casa Bianca, 51, 64, 67-68, 80, 87n, 143, 172, 176-177n, 189
 Case, Steve, 14tab, 20-23
 Cecenía, 52
 Cégétel, 22
 Census Bureau, 193
 Center for Global Energy Studies, 90-91n
 Center for Security Policy, 87n
 Center for Systemic Peace, 135n
Centesimus Annus, 23
 Centre for World Dialogue, 90n
 Chalabi, Ahmed, 80
 Chalabi, Fadhil J., 70, 85, 90-91n
 Charney, J.I., 131n, 133n
 Chavez, Hugo, 188, 195, 198tab
 Cheney, Dick, 79-80, 87-88n
 Chieppa, Riccardo, 203tab
 China Telecom, 44
 Chirac, Jacques, 197, 198-199tab
 Chomsky, Noam, 143, 177n
 Cia, 60, 79, 88n
 Cianciullo, A., 179n
 Cile, 37
 Cina, 34, 42-44, 52, 120, 143, 160, 189, 201tab
 Cipro, 40, 201tab
 Future of Iraq Conference, 90n
 Cisgiordania, 50, 55, 66, 68-69
 Citibank, 18
 Clark, Helen, 199tab
 Clausewitz, Karl von, 60
 Clinton, Bill, 54, 68, 79, 153, 184n
 Coca-Cola, 17
 Cohen, Ariel, 88-89n, 91n
 Cohen, Eliot A., 56
 Colombia, 188, 190, 199tab
 Columbia, 47n
Columbia Journal of Transnational Law, 128n, 131n
 Columbia University, 90n
Columbia University Journal of International Affairs, 91n
Commentary, 89n

- Commerzbank, 18
 Commission on Global Governance, 129n
 Compagnie Française des Petroles (Cfp), 73
 Condorelli, L., 133n
 Conforti, B., 128n
 Congo, 191-192
 Orientale, 191
 Congressional Research Service, 89n
 Conlon, P., 118, 132n
 Consiglio superiore della Magistratura, 203tab
 Continental Airlines, 16
 Convenzione Europea, 40
 Cook, Robin, 131n
 Copenhagen, Vertice europeo di, 40, 201tab
 Corea
 del Nord, 49, 52, 88-89n, 124, 142-143,
 146, 148, 163, 167, 177-178n, 184-185n,
 188-190, 194, 196, 202tab
 del Sud, 29, 89n, 190, 201tab
Cornell International Law Journal, 132-133n
 Cornwell, R., 89n
Corriere del Ticino, 88n
 Corte costituzionale, 203tab
 Corten, O., 133n
 Corzine, R., 90n
 Costa d'Avorio, 194, 197, 200tab
 Council on Foreign Relations, 80, 91n
 Cox, J., 90n
 Credit Suisse, 14tab
 Croate, Joseph, 104
 Cuba, 53, 117-118, 124, 142, 188, 192

 Danimarca, 132n, 195
 Davos, Forum economico mondiale, 24
 Deaglio, Mario, 46-47n, 185n
 de Borchgrave, A., 90n
 Defense Policy Board, 61, 87n
 De la Porte, C., 130n
 Delbruck, J., 128n
 Démocratie Liberale, 198tab
 Department of Homeland Security, 25, 190
 Dettmer, Jamie, 91n
 Deutsche Bank, 78
 Deutsch, K.W., 183n
 Diarra, Seydou, 197
 Djerejian, Edward P., 91n
 Djinjic, Zoran, 202tab
 Doha, Quarta conferenza ministeriale della Wto,
 29
 Donahue, J.D., 130n
 Donaldson, William, 16
 D'Orsi, A., 176n
 Dow Jones, 18, 19fig
 Downing Street, 145
 Dreyfuss, R., 89n
 Duboff, R., 180n
 Dubuisson, F., 133n
 Duhalde, Eduardo, 198tab
 Duisenberg, W., 11
 Dulles, John Foster, 101
 Dunoff, J.L., 129n

 Ebbers, Bernard, 14tab

 Ebel, R., 86n
 Ecofin, 41
 Edf, 27
 Egitto, 50, 54-55, 61
 Eliot, Thomas S., 125, 134n
 Eliseo, Trattato dell', 195
 Emi, 47n
 Emirati Arabi Uniti (Eau), 71
 Energy Information Agency (Eia), 71, 78
 Eni, 74, 78
 Enron, 14tab, 17, 188
Environmental Politics, 129n
 Erdogan, Tayyip, 201-202tab
 Eritrea, 194
 Esso, 73
 si veda anche Standard Oil of New Jersey
 (Esso)
 Estonia, 40, 193, 201tab
 Etiopia, 194
 Europa, 11, 16, 33, 33fig, 35, 38-41, 53-54, 65,
 68, 120, 142, 159-160, 164, 166-167, 173-174,
 180n, 195
 Centrale, 18, 33-34, 34tab, 40
 Centro-Orientale, 39
 Occidentale, 33-34, 34tab, 39
 Orientale, 33, 40
European Journal of International Law, 129n
 Exxon, 73
 Exxon Valdez, 193

 Fahd, re dell'Arabia Saudita, 57, 65, 67
 Falk, R., 130n
 Farrel, D., 46n
 Fassbender, B., 128n
 Federal Reserve, 17
 Federazione Iugoslava, 202tab
 Federazione Russa, 33, 34tab
 Feith, Douglas, 87n
 Ferrari, 26
 Feuerbach, L., 39
 Fianna Fail, partito, 199tab
 Fiat, 14tab, 26
 Fidler, D., 129n
Filosofia Politica, 185n
Financial Times, 90n
 Finardi, E., 178n
 Fine Gael, partito, 199tab
 Firenze, European Social Forum, 193
 Fischer, Joschka, 200tab
Fordham International Law Journal, 128n
Foreign Affairs, 89n, 131n, 176n, 179-180n, 182n
Foreign Policy, 178n
Foreign Policy in Focus, 87n
Fortune, 46n
 Fortuyn, Pim, 198-199tab, 202tab
 Forza di Intervento Rapido, 64
 France Télécom, 14tab
 Francia, 27, 41, 49, 53, 68, 78-79, 94, 121, 134n,
 160, 189, 191, 195-197, 198-199tab
 Franck, Thomas M., 131n, 133n
 Frankel, G.S., 86-90n, 178n, 185n
 Frank, G., 91n
 Franssen, H., 86n

- Frattini, Franco, 203tab
 Freedom House, 168, 184n
 Fronte armato di rivoluzione della Colombia (Farc), 188, 190
 Fukuyama, Francis, 130n, 176n
 Fuller, G.E., 89n
- G8, 10, 11, 169, 190
 Finance Ministers' Meetings, 46n
 Gale, F., 129n
 Galli, C., 176n
 Gallois, D., 86n, 90n
 Gardner, D., 90n
 Gates, Bill, 21
 Gaza, 50, 55, 66, 68-69
 Gaz de France, 27
Georgia Journal of International and Comparative Law, 130n
 Germania, 41, 49, 53, 62, 93-94, 104-105, 121, 134n, 160, 191, 195-197, 200tab
 Gerusalemme, 67, 90n
 Giannini, Giancarlo, 203tab
 Giappone, 29, 34-35, 38, 42-43, 62, 93, 190
 Gibilterra, 201tab
 Gill, S., 129n
 Ginevra, Convenzioni di, 188
 Giordania, 55, 65, 69, 90n
 Giovanni Paolo II, 23, 194
 Glain, S.J., 90n
 Glennon, M.J., 113-114, 131-132n, 135n
 Global Policy Forum, 71, 90n
 Goldstein, L., 86n
 Golfo Persico, 51, 55, 57, 59, 63-64, 66, 71, 73, 82
 Gore, Al, 88n
 Gowlland-Debbas, V., 132n
 Gran Bretagna, 27, 49, 59, 78, 194-195
si vedano anche Inghilterra e Regno Unito
 Gray, C., 131n
 Grecia, 189
 Greenspan, Alan, 7
 Grenada, 114
 Grier, P., 89n
 Grilli, Vittorio, 203tab
 Grozio, Hugo, 106
 Grozny, 194
 Guantanamo, 138, 188
 Guerra del Golfo, 70, 158
 Guerra fredda, 140-141, 143, 153, 158, 166
 Gul, Abdullah, 201-202tab
 Gusmao, Xanana, 189
- Hague Invasion Act, 191
 Haider, Jörg, 200-201tab
 Halifax, 10
 Hampson, F.O., 135n
Harper's, 63
Harvard Journal of Law and Public Policy, 131n
 Havel, Václav, 202tab
 Henkin, L., 131n
 Herdegen, M., 130n
 Heritage Foundation, 80, 87-88n
 Hirsh, M., 176n, 180n, 184-185n
- Hong Kong, 35
Houston Journal of International Law, 133n
 Howse, R., 130n
 Hudson Institute, 87n
 Centro per la politica mediorientale, 55
 Hulsman, J.C., 180n
 Huntington, S.P., 130n, 158-159, 164, 182n, 184n
- Ikenberry, G.J., 179n
il manifesto, 180n
Il Sole 24 Ore, 24, 46-47n, 86-87n, 89-90n
 Ina, 203tab
 India, 34, 42, 44, 88n, 178n, 187, 191
Indiana Journal of Global Legal Studies, 128n
 Indonesia, 191
 Inghilterra, 160
si vedano anche Gran Bretagna e Regno Unito
 Inoc, 77
 Inps, 203tab
Insight Magazine, 79
International Herald Tribune, 39, 47n, 183n
 International Law Commission, 123
International Law Magazine, 132-134n
International Organization, 129n, 181n
Internazionale, 176n
 Iran, 50, 52, 57, 63-64, 70-71, 88n, 124, 142-143, 146, 148, 163, 168, 177n, 188-189, 196
 Iraq, 4, 49-66, 68, 70-75, 77-83, 86, 88n, 90n, 93, 115-116, 118, 124-125, 127, 134n, 142-144, 146-149, 160, 162-163, 173, 176-179n, 183n, 188, 190-197
 Iraq National Congress (Inc), 59-60, 80
 Iraq Petroleum Co. (Ipc), 73-74, 78, 81
 Iraqui Sanctions Committee (Isc), 118
 Iri, 43
 Irlanda, 199-200tab
 Isenber, D., 91n
 Islamabad, 88n
 Islam, F., 91n
 Israele, 49-50, 55-56, 58-59, 64-69, 87n, 178n, 201-202tab
 Isvap, 203tab
 Italia, 11-12, 27, 30, 43, 74, 93, 195
 Iugoslavia, 188
- Jamali, Zafarullah Khan, 201tab
 James A. Baker III Institute for Public Policy of the Rice University, 80, 91n
 Jenin, campo profughi, 191
 Jennings, R., 128n
 Jewish Institute for National Security Affairs (Jinsa), 55, 87n
 Jiang, Zemin, 43, 201tab
 Jintao, Hu, 43, 201tab
 Johannesburg
 Conferenza di, 24
 World Summit on Sustainable Development, 192
 Johns Hopkins University, 56
Journal of International Law Legislation, 128n
 Judis, J.B., 91n

- Kabul, 199tab
 Kagan, Robert, 88n
 Kalam, Abdul, 191
 Kaldor, M., 183n
 Kant, I., 157
 Karzai, Amid, 146, 189, 199tab
 Kenya, 194, 201tab
 Keohane, R., 129n
 Khalid Sheikh Mohammed, 197
 Khamenei, Seyed Ali, 195
 Khatami, Mohammad, 192
 Khomeini, Ruhollah, 74
 Kibuki, Mwai, 201tab
 King, N. jr., 91n
 Kirch, 14
 Kirkuk, 72
 Kissinger, Henry A., 63, 132n, 178n
 Klaus, Vaclav, 202tab
 Klusmeyer, D., 130n
 Kmart, 16
 Kohen, M.G., 133n
 Koh, governo, 198tab
 Koizumi, governo, 42
 Koskenniemi, M., 129n
 Kosovo, 112-116, 126, 131n
 Kozlowski, Dennis, 14tab
 Krauthammer, C., 153, 180n
 Kristol, Bill, 88-89n
 Kupchan, C., 185n
 Kuwait, 64, 66, 71, 74-75, 88n, 168
 Kymlicka, W., 130n
 Kyoto
 Protocollo di, 154, 190
 Terzo forum mondiale sull'acqua, 149
- Laos, 192
la Repubblica, 176-179n, 182n, 184n
La Stampa, 46-47n, 178n, 182n, 184n
 Lay, Kenneth, 14tab, 188
 Lega Araba, 189, 195
Le Monde, 76, 86n, 90-91n
 Le Pen, Jean-Marie, 198tab
 Lesotho, 184n
 Lesser, I.I.O., 89n
 Lettonia, 40, 193, 201tab
 Libano, 56
 Libia, 53, 56, 142-143, 188
 Liddell Hart, Basil H., 60, 89n
 Lieberman, Joseph, 88n
 Likud, 68, 202tab
Limes, 178n, 180n
 Lindseth, P.L., 130n
 Lituania, 40, 193, 201tab
 Lo Pucki, 46n
 Lobe, J., 87n
 Loeb, V., 177n
 Londra, 80, 90n, 194
L'Organizzazione Industriale, 89n
 Lucarelli, S., 183n
 Lukoil, 70
 Lula, Luis Inácio, 200tab
 Lu Yizhu, 47n
- Macalister, T., 91n
 McCain, John, 88n
 McDonald's, 17
 Macedonia, 200tab
 Madrid, 66
 Maguire, P.H., 129n
 Malawi, 20
 Malesia, 124
 Malone, D., 135n
 Malta, 40, 201tab
 Mandil, Claude, 76, 91n
 Mar Caspio, 88n
 Mare del Nord, 71, 81, 85
 Mar Mediterraneo, 71
 Marocco, 200tab
 Marovic, Svetozar, 202tab
 Marshall, M.G., 135n
 Matsushita, 47n
 Mattei, Enrico, 74
 Mattei, Jean François, 27
 Mca, 47n
 Mearsheimer, J.J., 178n
 Mecca Cola, 17
Media Duemila, 47n
 Medio Oriente, 49-50, 53-58, 60-63, 65-69, 72, 85, 87n, 89n, 144, 148, 178n, 189-191, 194-195
 Mercosur, 34
 Messico, 34-35, 36tab, 37, 85
 Messier, Jean Marie, 14tab, 21-23
 Meyer, L., 86n
Micromega, 176n, 185n
Middle East Economic Survey, 89n
 Middle East Institute of Washington, 58
Millennium: Journal of International Studies, 129n
 Milosevic, Slobodan, 113, 188
 Mitzna, Amram, 202tab
 Mobil, 70, 73
 Mobilcom, 27
 Moi, Arap, 201tab
 Molinari, M., 46n
 Monateri, P.G., 130n, 185n
Mondo Economico, 89n
 Monetary Fund's Structural Adjustment Programs (Saps), 129n
 Monorchio, Andrea, 203tab
 Montazeri, Hussein Ali, 195
 Moore, J.B., 133n
 Morgan, D., 91n
 Morgenthau, H.J., 128n, 181n
 Mosca, 193
 Mosher, J., 130n
 Mossul Oilfields Ltd., 74
MotherJones.com, 89n
 Mounir-al-Motassadeq, 196
 Mubarak, Hosni, 56, 61
 Muehleemann, Lukas, 14tab
 Mueller, Werner, 27
 Mugabe, Robert, 188, 198tab
 Murawiec, Laurent, 61
 Murphy, R., 89n
 Murphy, R.W., 90n

- Murphy, S.D., 131n
Musharraf, Parvez, 88n, 142, 189, 201tab
Myanmar, 189, 192
- Nairobi, 194
Nano, Fatos, 199tab
Nassiryah, 74
National Interest, 132n
National Review, 89n
National Security Council (Nsc), 79
si veda anche Stati Uniti, Consiglio per la sicurezza nazionale
Nato, 31, 113-114, 116, 124, 126, 130n, 154, 193, 196
Netanyahu, Benjamin, 90n
Neumann, Tom, 55, 89n
New Partnership for Africa's Development (Nepad), 169, 190
New York, 16, 137
New York Daily News, 46n
New York Post, 89n
New York Times, 143, 157, 182n
Nicaragua, 20
Nixon, Richard, 63
Noël, P., 91n
Nolte, G., 133n
Nord Africa, 87n
Nordamerica, 35-36
si vedano anche America del Nord, Stati Uniti e Usa
Nordhaus, W.D., 86n
Norimberga
Processo di, 104-105, 119
Tribunale internazionale di, 120
Norman, W., 130n
North Atlantic Free Trade Association (Nafta), 34-36, 36tab, 37
Norvegia, 82, 85, 119, 132n
Novak, R.D., 90n
Nowrot, K., 128n
Nuclear Posture Review, 143, 189
Nuova Zelanda, 34, 199tab
Nye, J.S. jr., 129-130n, 153, 176n, 180n, 183n, 185n
- Oas, 124
O'Driscoll, G.P., 91n
O'Hanlon, M.E., 86n
O'Neill, Paul, 38
Opec, 55, 57, 73-74, 77, 82-86
Organizzazione della Conferenza islamica, 124
Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), 49, 51, 57, 71, 74-75, 93-95, 98-102, 113-114, 116-122, 124-127, 131n, 144, 149, 151, 159-160, 173, 177-178n, 190-192, 194, 196-197, 198tab
Assemblea Generale, 99, 102, 109, 122
Carta, 99-103, 109, 113-117, 119-122, 124-126, 131-134n, 160, 166
Consiglio di Sicurezza, 88n, 99, 102, 109, 113, 115, 117-120, 122, 125, 183n, 190, 193-197
Corte Internazionale di Giustizia, 102, 122, 159
missione Unama, 146
Statuto, 113, 131n
Organizzazione dell'Unità africana, 124, 191
Orwell, George, 9, 45, 46n
Ottaway, D.B., 91n
- Paci, Massimo, 203tab
Paesi Baltici, 34, 34tab
Paesi Bassi, 198-199tab, 202tab
Pakistan, 44, 88n, 178n, 187, 189, 197, 200-201tab
Paladini, S., 47n
Palestina, 72
si vedano anche Autonomia palestinese e Autorità palestinese
Parigi
Conferenza di Pace, 194
IX Seminario internazionale del Petrolio e del Gas, 75
Parsi, V.E., 179n, 185n
Partito Comunista Cinese, 43
Pastrana, Andrés, 188
Patten, Chris, 196
Patto Andino, 34
Paul, James A., 71, 90n
Paust, J.J., 133n
Peña, C.V., 88n
Perle, Richard, 87-88n, 148
Persson, Göran, 200tab
Pipes, D., 89n
Pisanu, Giuseppe, 203tab
Pitt, Harvey, 16
Platero, Mario, 46n
Pochet, P., 130n
Podhoretz, Norman, 56, 89n
Polonia, 23, 40, 195, 201tab
Poltak, C., 132n
Porto Alegre, Forum sociale mondiale, 24, 188
Portogallo, 41, 195, 198tab
Powell, Colin, 79, 87n, 177n, 179n, 183n, 195
Praga, 193, 199tab
Project for the New American Century (Pnac), 87n
Pyongyang, 89n, 148
- Qadir, Abdul, 199tab
Qaragholi, Faisal, 80
Qatar, 168
Quigley, J., 131n
Qwest, 20
- Raeder, Erich, 132n
Raffarin, Jean-Pierre, 27, 199tab
Ragioneria generale dello Stato, 203tab
Rai, 203tab
Railtrack, 27
Ramallah, 68, 189
Rampoldi, G., 184n
Rand Corporation, 11, 53, 61, 64
Rassegna, 86n
Ratner, S.R., 133n
Reagan, Ronald, 50, 52, 64, 88n, 156, 193
Regno Unito, 123
si vedano anche Gran Bretagna e Inghilterra

- Reifenberg, A., 90n
 Reisman, W.M., 130n, 133-134n
 Repsol Ypf, 78
 Repubblica Ceca, 40, 195, 199tab, 201-202tab
 Repubblica Centrafricana, 114
 Reus-Smit, C., 181n
Reuters, 86n
Review of International Political Economy, 129n
Revue générale de droit international public, 133n
 Rice, Condoleezza, 87n, 151-152, 179-180n, 183-184n
 Ricks, T.E., 177n
 Ridge, Tom, 190
 Rittberger, V., 128-129n
 Rodman, K.A., 132n
 Rognoni, Virginio, 203tab
 Roh, Moo-hyum, 201tab
 Romania, 193
 Roma, Trattato di, 190
 Rosenthal, A.M., 88n
 Rubin, David, 87n
 Ruggie, J.G., 129-130n, 181n
 Ruggiero, Renato, 109, 203tab
 Rumaïla, 74
 Rumsfeld, Donald, 53, 64, 79-80, 87-88n, 179n
 Russia, 33, 33fig, 39, 49, 52, 54, 71, 78-79, 83, 85, 120, 160, 189-190, 196-197
 Rwanda, 191-192
- Saa, Adolfo Rodriguez, 198tab
 Sabena, 16
 Sacco, R., 128n
 Saddam, Hussein, 50-55, 61-62, 64-66, 74-75, 77-80, 82, 85, 87n, 177n, 179n, 190, 195, 197
 Safire, William, 88n
 Samuelson, R.J., 86n
San Diego Law Review, 131n
 San Francisco, Conferenza di, 103
 Santa Sede, 97
 si vedano anche Stato della Città del Vaticano e Vaticano
 Sarbanes-Oxley, legge, 24-25
 Scaiola, Claudio, 203tab
 Scalfari, E., 178n
 Schabacker, E.W., 128n
 Schachter, O., 128n, 131n
 Schmitt, Carl, 164, 183n
 Schröder, Gerhard, 27, 200tab
 Schücking, W., 128n
 Schuessel, Wolfgang, 200-202tab
 Schulte-Noelle, Henning, 14tab
 Schwindt, C.J., 128n
 Scowcroft, B., 89n
 Seagram, 21, 47n
 Sec, 16
 Seconda guerra mondiale, 155
 Senegal, 168, 184n
 Serbia, 123
 Serra, José, 200tab
Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia, 12, 14, 31, 46n
 Sharon, Ariel, 51, 67-69, 201-202tab
 Shell, 73
- Shinui, partito, 202tab
 Shiva, V., 178n
 Siberia, 71
 Sidgmore, John, 26
 Sieminski, A., 86n, 91n
 Singapore, 45
 Siria, 55-56, 65, 88n, 142-143, 188
 Siviglia, Vertice di, 40-41
 Slaughter, A.-M., 129-130n
 Slovacchia, 40, 193, 201tab
 Slovenia, 40, 193
 Smith, Vernon, 24
 Società delle Nazioni, 98, 121
 Patto, 99
 Sommer, Geoff, 11
 Sontag, Susan, 139, 176n, 179n, 181n
 Sony Music, 47n
 Spagna, 78, 160, 193, 195, 199tab
 Spiro, P.J., 180n
 Srebrenica, 198tab
Staffetta Quotidiana, 90n
 Standard Oil of New Jersey (Esso), 73
 si veda anche Esso
 Stannard, R.W., 130n
 Stati baltici, 33
 Stati Uniti, 3, 4, 6tab, 7-8, 11, 14tab, 16-20, 24-25, 29, 31, 34-36, 36tab, 37-38, 49, 53, 55, 62-63, 66, 71, 79, 88n, 93-94, 101, 104-105, 115-123, 125-128, 134n, 138, 140-142, 144-146, 150, 152-155, 157-163, 168, 170-175, 176-177n, 179n, 181-183n, 188, 190-192, 194-197, 201tab
 Congresso, 24, 29, 88n, 122, 138, 143, 149, 183n, 189, 193
 Consiglio per la sicurezza nazionale, 64, 68, 87n, 146
 Dipartimento della difesa, 189
 Dipartimento dell'energia, 71
 Dipartimento di Stato, 53, 60, 68, 73, 87n, 191
 Pentagono, 53, 60-61, 64, 68, 73, 87n, 142, 148, 191
 Servizio ricerche del Congresso, 64
 si vedano anche America del Nord, Nordamerica e Usa
 Stato della Città del Vaticano, 97
 si vedano anche Santa Sede e Vaticano
 Stocker, M., 86n
 Strange, S., 130n
 Sudan, 124, 194
 Svezia, 200tab
 Svizzera, 198tab, 200tab
 Sweet, E., 86n
 Swissair, 16
- Thailandia, 192
 Taleban, 51, 88n
 Tanner, J., 90n
 Tatneft, 78
Teoria Politica, 183n, 185n
 Texas, 188
Texas International Law Journal, 129n, 131n
The American Conservative, 87n
The Christian Science Monitor, 89n
The Economist, 46n, 78, 145, 147, 176-184n

- The Guardian*, 87n, 91n
The Independent, 89n
The Nation, 87n
The New Republic, 91n
The Observer, 91n
The Wall Street Journal, 90n
The Wall Street Journal Europe, 90-91n
The Washington Post, 86n, 90-91n
The Washington Times, 89n
 Thomson Financial, 46n
 Tiefer, C., 115, 131-132n
 Time Warner, 21-22
 Timor Est, 189, 199tab
 Torri Gemelle, 139, 144
 Total, 70, 73
 TotalFinaElf, 70, 73, 78
 Tpaio, 78
 Trachtman, J.P., 129n
 Trattato di interdizione totale degli esperimenti nucleari, 154
 Trattato di non proliferazione nucleare, 89n, 192, 202tab
 Traynor, J.J., 91n
 Tremonti, Giulio, 27
 Tribunale penale internazionale (Tpi), 154, 175, 189-192
 Trizzino, Fabio, 203tab
 Trubeck, D.M., 130n
 Truman, H.S., 103, 128n
 Tucker, Robert W., 63, 89n
 Tulumello, A.S., 129n
 Tumiatì, P., 90n
 Turchia, 40, 49, 56, 59, 72, 78, 189, 196, 201-202tab
 Turner, Ted, 14tab, 22-23
 Tyco International, 14tab

 Uganda, 114
 Ungheria, 40, 195, 198tab, 201tab
 Unione Africana, 191-192
 Unione Europea (Ue), 33, 38-41, 111, 185n, 188, 190-191, 195-196, 200-201tab
 Antitrust, 30, 41
 Commissione, 41
 Unione Monetaria, 41
 Unione postale internazionale, 98
 Unione Serbia e Montenegro, 202tab
 Unione Sovietica, 52, 62, 116
 si veda anche Urss
 Unione telegrafica internazionale, 98
 United Airlines, 16
 Universal, 21, 47n
 Università di Chicago, 20
University of California Davis Journal of International Law & Policy, 128n
University of Toronto Faculty Law Review, 132n
 Uribe, Alvaro, 190, 199tab
 Urss, 64
 si veda anche Unione Sovietica
 Usa, 49-50, 53-61, 63-64, 66-67, 69, 77-80, 83, 87n, 89n, 159, 182n, 192
 si vedano anche America del Nord, Nordamerica e Stati Uniti
Usa Today, 90n
 Us Central Command (Centcom), 64

 Vaticano, 183n
 si vedano anche Santa Sede e Stato della Città del Vaticano
 Vázquez Montalbán, Manuel, 137, 176n
 Venezuela, 8, 81, 85, 188, 195, 198tab
 Vest, J., 87n
 Vienna, Convenzione di, 100-101, 128n
 Vinocur, J., 183n
 Viola, S., 179n, 182n
 Vivendi, 14tab, 15, 21, 23, 47n

 Walker, G.K., 132n
Wall Street Journal, 70
 Walt, S.M., 176n, 178-179n
 Waltz, Kenneth, 179n
 Wapner, P., 129n
 Warner Music, 47n
 Washington, 49, 51, 55, 59, 63, 67-68, 72, 78, 89n, 137, 176-178n, 182n, 188
 Trattato di, 133n
 Watts, A., 128n
 Weber, M., 47n
 Wedgwood, R.M., 131n
37 Weekly Comp. Pres. Doc., 132n
38 Weekly Comp. Pres. Doc., 132n
Weekly Standard, 89n, 131n
 Weiss, Andrew S., 91n
 Westfalia, 97, 105
 Pace di, 105
 Trattato di, 97
 Westpoint, 143, 156, 163
 Whitaker, B., 87n
 Willard, A.R., 134n
 Wisner, Frank G., 91n
 Wolfowitz, Paul, 79-80, 87-88n, 142, 147
 Wolfrum, R., 128n
 Wood, S., 129n
 Woolf, Leonard, 183n
 Woolsey, James, 56, 79-80, 88n
 Worldcom, 14tab, 17, 26
 World Food Program, 194
 World Trade Organization (Wto), 29, 32, 34, 43-44, 109
 Statistical Yearbook, 33-34fig, 36tab
 Worldwatch Institute, 179n
 Wurmser David, 87n
 Wurmser, Meryav, 55

Yahoo! News, 91n
Yale Journal of International Law, 129n
Yale Law Journal, 133n
 Yamani, Zaki, 84, 90-91n
 Yemen, 118
 del Sud, 63
 Yergin, D., 91n
 Yongbyon, 194, 196

 Zahir Shah, Mohammad, 189
 Zeitlin, J., 130n
 Zimbabwe, 188, 192, 198tab
 Zinni, Anthony, 58-59, 89n
 Zoellick, R.B., 179-180n, 185n
 Zucconi, V., 177n

Profilo degli autori

Mario Deaglio, professore ordinario di Economia internazionale all'Università di Torino, ha diretto *Il Sole 24 Ore* ed è editorialista de *La Stampa*. Dal 1996 al 2001 ha redatto il *Rapporto sull'economia globale e l'Italia*, al quale tuttora contribuisce; prosegue così l'analisi delle moderne società di mercato avviata in *La nuova borghesia e la sfida del capitalismo*, 1991, e *Liberista? Liberale*, 1996.

Giorgio S. Frankel, giornalista professionista, si occupa di questioni internazionali e in particolare di Medio Oriente, petrolio e industria aerospaziale. Ha collaborato e collabora con numerosi giornali e riviste, fra cui *Il Sole 24 Ore*, *Mondo Economico*, *Il Corriere del Ticino*, *AirPress*.

Pier Giuseppe Monateri è professore ordinario di Diritto civile all'Università di Torino, di Diritto europeo alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di Roma e di Analisi economica del diritto dell'Università Bicconi di Milano. È membro della International Academy of Comparative Law nonché *régulier* della Faculté Internationale de Droit Comparé. Fra le sue pubblicazioni ricordiamo *La responsabilità civile* (1998), *Il Mobbing* (con U. Oliva e M. Bona, 2000), *Globalizzazione e giustizia* (con A.M. Musy, 2003).

Anna Caffarena è professore associato di Scienza politica presso l'Università di Teramo, dove insegna anche Relazioni internazionali. Si è occupata degli aspetti teorici legati alla cooperazione internazionale e attualmente studia l'impatto della globalizzazione sulla politica internazionale. È autrice di *Governare le onde. Le prospettive della cooperazione internazionale per l'ambiente* (1998), *Le organizzazioni internazionali* (2001) oltre a numerosi saggi pubblicati in riviste e volumi.

LAZARD

20121 Milano
Via dell'Orso, 2
tel. +39.02.723121 - fax +39.02.860592

00198 Roma
Via Po, 25
tel. +39.06.8537691 - fax +39.06.85376930

