

Lo Stato nella politica internazionale contemporanea

Marco Cesa

Introduzione

Per lunghi decenni, dopo la seconda guerra mondiale, lo studio delle relazioni internazionali è stato profondamente condizionato da una prospettiva statocentrica, la quale ha trovato nella scuola detta «realista» – e nelle sue varianti – la sua formulazione più fortunata¹. Il realismo ha, infatti, interpretato la politica internazionale essenzialmente come il regno dei rapporti di forza tra Stati, i quali vengono concettualizzati come gli «attori principali», e talvolta persino come «attori unitari» e «attori razionali». Nei modelli di conflitto e di collaborazione di derivazione realista lo svolgersi della politica internazionale viene dunque assimilato a un susseguirsi degli effetti delle decisioni prese da Stati, mossi in primo luogo dal calcolo dei loro «interessi nazionali». È dalla fine degli anni '60, tuttavia, che tale impostazione statocentrica è messa periodicamente in discussione nell'ambito di studi ispirati, di volta in volta, alla teoria della integrazione, alla teoria della interdipendenza, alla teoria dei regimi, sino a giungere alle odierne riflessioni più radicali sulla globalizzazione. Tutte queste prospettive, pur nella loro diversità, hanno sostenuto tesi molto simili sul ruolo dello Stato nella politica internazionale contemporanea. Vale dunque la pena di passarle brevemente in rassegna, per esaminarle successivamente da un punto di vista critico. Da qui, sarà poi possibile sviluppare alcune riflessioni più generali volte a ribadire la posizione

¹ Per una articolata riflessione storica e analitica sul ruolo dello stato nella politica internazionale, vedi L. ORNAGHI, *Il ruolo internazionale dello Stato*, in G. J. IKENBERRY - V. E. PARSI (edd), *Manuale di Relazioni Internazionali*, Roma-Bari 2001, pp. 69-87.

centrale che lo Stato continua a occupare, soprattutto nei suoi rapporti con gli altri Stati, nonché la tradizionale rilevanza analitica ed esplicativa della tradizionale distinzione tra Stati forti e Stati deboli, tra grandi potenze e potenze che grandi non sono.

Il declino dello Stato

La teoria dell'integrazione (le cui prime formulazioni risalgono agli anni '50) e, successivamente, la teoria dell'interdipendenza erano state elaborate con l'intento di rendere conto soprattutto di quelle dinamiche di tipo economico trascurate dal realismo nei primi due decenni della guerra fredda, giungendo così a mettere in discussione la rilevanza della tradizionale analisi di tipo diplomatico-strategico basata sugli Stati. Ciò che accomunava questi due filoni di riflessione può essere rapidamente ricordato così². In primo luogo, si sosteneva che, accanto allo Stato, si erano via via affermati altri attori ugualmente, se non persino più, rilevanti sulla scena internazionale: le organizzazioni internazionali specializzate, gruppi di «esperti» di questioni tecniche, le associazioni sindacali, commerciali e partitiche sovranazionali, le imprese multinazionali e varie coalizioni transgovernative e transnazionali. Richiamare l'attenzione sulle «relazioni transnazionali» implicava che gli Stati non erano più i soli attori sulla scena internazionale; e porre l'accento sulle «relazioni transgovernative» significava che essi non potevano più essere concettualizzati come attori unitari³.

Si sosteneva poi che l'esistenza e l'importanza di questi nuovi attori indeboliva il ruolo dello Stato. Secondo alcuni, infatti, la crescente interdipendenza economica tra gli Stati Uniti, il Giappone e l'Europa occidentale aveva modificato in modo molto marcato tanto la frequenza quanto la natura dei loro rapporti, se non la loro concezione dell'ordine mondiale. L'aumento delle transazioni finanziarie e commerciali aveva creato il bisogno di coordinamento delle decisioni di politica economica e aveva eroso in modo sostanziale i poteri tradizionali dello Stato in materia monetaria e fiscale. Di conseguenza, la chiara separazione tra politica interna e politica estera e internazionale, tipica della letteratura realista, convinceva sempre meno: alcuni eventi internazionali mostravano un peso sempre più grande per le decisioni interne, e quest'ultime, a loro volta, influenzavano in modo sempre più deciso la politica estera nelle sue varie articolazioni. E infine, dato che le interazioni

² Una breve rassegna in M. CESA, *Politica ed economia internazionale. Introduzione alle teorie di International Political Economy*, Milano 1996, pp. 31-39.

³ R. KEOHANE - J. NYE (edd), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.) 1972.

economiche si snodavano essenzialmente in contesti transnazionali, le conseguenze delle decisioni prese si sottraevano al diretto controllo degli Stati, persino delle grandi potenze⁴.

In terzo luogo, si affermava che i tradizionali obiettivi di potere e di sicurezza avevano perso rilievo, poiché l'intensificarsi delle relazioni di tipo economico aveva reso gli Stati sempre più dipendenti l'uno dall'altro al fine del conseguimento di fini legati alla crescita, alla stabilità dei prezzi e alla occupazione condivisi da tutti⁵. In particolare, i paesi dell'area atlantica venivano presentati come «Stati orientati al benessere», un obiettivo, questo, che poteva essere raggiunto solo grazie a una stretta cooperazione nell'ambito delle istituzioni internazionali.

Simili argomenti sono stati sviluppati anche da buona parte della letteratura contemporanea sulla globalizzazione. Si è così affermato, per esempio, che il mondo «globalizzato» è caratterizzato dall'emergere di nuovi soggetti accanto agli Stati, i quali si mostrano sempre più sensibili nei confronti di eventi e decisioni al di fuori dei propri confini, e quindi sempre più incapaci di impostare e sostenere politiche economiche nazionali⁶. E c'è chi ha visto, nelle sempre più fitte attività transnazionali di tipo commerciale e finanziario una potente forza che spinge gli Stati a organizzare in modo simile le proprie strutture economiche e politiche per essere più «aperti», e quindi connessi alla economia globale⁷. Dal momento che la ricchezza e il potere ad essa associato vengono sempre più prodotti da transazioni private di carattere transnazionale, è difficile sostenere che gli Stati siano ancora gli attori più importanti a livello globale, e gli affari internazionali sono quindi sempre più contaminati dalla logica privata dell'economia mondiale. L'impatto delle forze commerciali e finanziarie è amplificato dal mutato carattere del commercio e dalla mobilità dei capitali: questo non è più un semplice scambio di beni tra sistemi produttivi nazionali, ma un flusso di beni attraverso «reti» di produzione organizzate su scala mondiale, che genera costanti pressioni sui governi affinché adottino politiche favorevoli al mercato⁸.

⁴ R. COOPER, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York 1968.

⁵ E. MORSE, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York 1974.

⁶ F. ATTINÀ, *Il sistema politico globale*, Roma-Bari 1999, pp. 143-184.

⁷ G. J. IKENBERRY, *L'età della globalizzazione*, in G. J. IKENBERRY - V. E. PARSI (edd), *Manuale di Relazioni Internazionali*, cit., pp. 43-63.

⁸ R. REICH, *The Work of Nations*, New York 1992.

Inoltre, l'affermazione delle organizzazioni e delle comunità internazionali e transnazionali ha ulteriormente modificato gli attributi degli Stati, rendendoli entità porose, arene di *policy-making* frammentate e percorse da forze che sottraggono poteri e competenze ai governi centrali. Oltre ai soggetti già ricordati, l'accento viene posto con forza anche sulle organizzazioni non governative e sui «regimi», gli strumenti più diffusi della cooperazione internazionale, i quali avviluppano nel loro multilateralismo gli Stati, legando loro le mani sempre di più, e sulle multinazionali, unite tra di loro in alleanze strategiche: un ulteriore limite all'autonomia degli Stati. La crescita dei contatti e delle interconnessioni, ulteriormente accentuata dai progressi tecnologici nel campo dell'informatica e delle comunicazioni, ha diminuito l'efficacia di molti strumenti unilaterali a disposizione degli Stati. E dal momento che le attività degli attori privati non dipendono più dall'ambiente politico garantito dallo Stato, anche il legame tra questi e i governi nazionali viene meno.

In conclusione, da quasi quaranta anni si è proclamato il declino dello Stato nella politica internazionale facendo ricorso a tre argomenti di fondo: l'indebolimento dello Stato, l'affermazione di nuovi attori al suo fianco, e la perdita di rilevanza dei tradizionali obiettivi di potenza e sicurezza a favore di una gestione congiunta dell'economia e di svariati problemi di natura tecnica.

La persistenza dello Stato

È soprattutto in ambito economico che si è affermata la tesi secondo la quale forze economiche, largamente svincolate dagli Stati, erodono sempre più il controllo delle economie nazionali e impongono la convergenza verso un modello comune. Chi non si adegua è perduto. La sovranità statale è dunque limitata in tre ambiti cruciali: politica fiscale, spesa pubblica a fini redistributivi, e politica macroeconomica⁹. Ma le cose stanno davvero nei termini perentori così spesso adottati? Tanto per cominciare, non sembra essere affatto vero che i governi abbiano vista intaccata in modo sostanziale la loro capacità di formulare una politica fiscale autonoma, anzi. Se consideriamo tanto i paesi dell'ex-G7 quanto le economie più piccole all'interno della OECD, i dati sono molto istruttivi: nel 2000, la pressione fiscale è stata più aspra, come percentuale dei PIL, di quanto fosse stata nel 1990¹⁰. Subito dopo la

⁹ G. GARRETT, *Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy*, in «International Organization», 4/1995, pp. 657-687; F. BLOCK, *The Vampire State and Other Stories*, New York 1996.

¹⁰ *Globalisation and Its Critics. A Survey*, in «The Economist», September 29, 2001, p. 16.

seconda guerra mondiale, i governi dell'Europa occidentale spendevano circa il 25% della ricchezza nazionale prodotta; oggi, come noto, questa percentuale è quasi raddoppiata. È difficile credere che torneremo ai livelli degli anni '30 o addirittura del XIX secolo. In realtà, lo Stato sociale è solo parzialmente in declino e la spesa assistenziale rimane molto elevata. Anche se in Europa molti sembrano ormai convinti della necessità di limitare la spesa sociale, nessuno ha intenzione di imitare seriamente l'esempio americano.

Non si deve poi dimenticare che la politica macroeconomica è sempre sensibile alle reazioni del settore privato, indipendentemente dal fatto che i mercati finanziari siano integrati o meno. Va da sé che in assenza di integrazione, tali reazioni sono di norma più lente: si sono registrati, in passato, molti casi di governi che hanno messo in atto una politica inflazionistica per anni, stimolando così l'economia, senza doverne pagare subito il prezzo. Ma allora, la differenza si riduce alla semplice rapidità della risposta, e non implica necessariamente quelle conseguenze così rivoluzionarie che invece vengono spesso sottolineate. Certo, se ci muoviamo all'interno di un sistema economico internazionale con cambi fissi e libertà di movimento di capitali, è sicuramente vero che l'autonomia macroeconomica nazionale ne risulta circoscritta. Ma un vincolo di questo tipo riflette una scelta di politica economica, e non ha nulla di intrinsecamente inevitabile: prova ne sia che, mentre gli Stati Uniti avevano abbandonato il sistema di cambi fissi, i paesi europei ne avevano invece adottato uno. E resta poi da chiedersi quando gli Stati abbiano mai goduto di una sovranità economica illimitata: al tempo del *gold standard* vittoriano, in un sistema di cambi fissi, i vincoli imposti ai governi erano ugualmente molto rigidi¹¹.

Insomma, per quanto gli Stati possano essere sensibili nei confronti delle forze commerciali e finanziarie transnazionali, essi sono comunque in grado di reagire con varie misure, da soli o in concerto con altri Stati; e un esame un po' più approfondito dei singoli paesi rivela anche una notevole varietà tanto nelle risposte quanto nei modi e nei tempi in cui esse vengono date, il che ridimensiona la tesi della convergenza e riporta in primo piano l'importanza delle differenze tra i sistemi nazionali di *political economy*¹². Ma l'idea che gli imperativi dell'economia internazionale rendano gli Stati impotenti deve essere respinta anche per altre ragioni. In primo luogo, la capacità di sfruttare le opportunità

¹¹ R. GILPIN, *Economia politica globale* (2001), Milano 2003, pp. 362-376.

¹² R. KEOHANE - H. MILNER (edd), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge 1996.

offerte dalla integrazione commerciale e finanziaria dipende dalla qualità dei servizi offerti dai governi, come per esempio l'istruzione, un apparato burocratico-amministrativo competente, la sicurezza personale. Le attività economiche, anche nell'era del ciber-spazio, sono rette da esseri umani, i quali hanno, sino a prova contraria, una dimensione fisica e quindi anche una collocazione fisica, all'interno di un dato territorio – gli Stati, appunto. E gli Stati, trasformando il semplice possesso in diritto di proprietà, rendono possibile il risparmio, la produzione e la crescita.

Uno sguardo ai paesi che più hanno avuto successo nel corso dei passati tre decenni rivela che l'esistenza di Stati «forti» è in realtà un notevole vantaggio nella economia globalizzata. Già negli anni '70 si era notata una correlazione positiva tra apertura economica e «dimensione» dei governi, correlazione che persiste anche oggi. Il che ha portato qualcuno a ipotizzare un nesso tra interdipendenza – o globalizzazione – e ruolo dello Stato del tutto opposto a quello di solito evidenziato dalla letteratura: dal momento che l'apertura economica aumenta la vulnerabilità di uno Stato nei confronti di traumi esterni, un settore pubblico ampio e articolato fornisce un utile contrappeso protettivo¹³. Inoltre, quella *governance* internazionale tanto spesso invocata riposa proprio sulla capacità dei singoli Stati di fornire e mantenere la stabilità necessaria. Come vedremo tra un momento, sono gli Stati che si muovono e prendono decisioni all'interno di quelle istituzioni internazionali che ne avrebbero, secondo alcuni, preso il posto.

Lo Stato tra gli Stati

A più riprese, come si è visto, vengono segnalate due grandi novità della politica internazionale contemporanea: l'affermazione, accanto agli Stati, o addirittura al loro posto, di altri protagonisti autonomi, i quali si muovono con logiche tutte proprie, e la profonda modifica dei contenuti e dei mezzi della politica estera: la ricerca di ricchezza e benessere – si dice – ha relegato a un ruolo marginale la vecchia politica di potenza; a questi obiettivi, poi, se ne aggiungono altri (legati a vari fenomeni transnazionali, come, per esempio, la criminalità, il degrado dell'ambiente, il terrorismo) i quali, proprio come i primi, non possono essere perseguiti unilateralmente e richiedono quindi una gestione congiunta tramite le istituzioni internazionali.

I «nuovi attori» portati alla ribalta li conosciamo già: sono le imprese multinazionali, gli operatori finanziari, le istituzioni interna-

¹³ P. EVANS, *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, in «World Politics», 1/1997, pp. 62-87.

zionali e transnazionali di vario tipo. In quale misura essi possono essere considerati alla stregua di agenti autonomi, rispetto agli Stati? Delle imprese multinazionali si nota di solito che, operando in modi del tutto svincolati dagli interessi dei loro paesi d'origine, sollevano interrogativi del tutto inediti sui rapporti tra politica ed economia internazionale. Ma in molti casi, le imprese multinazionali conservano una spiccata identità nazionale dal momento che il loro vantaggio comparato è creato e mantenuto nel loro paese d'origine. Qui si svolgono di solito la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie e di nuovi prodotti, qui vengono formulate le strategie globali, qui si mantiene spesso anche il controllo delle risorse finanziarie, e da qui proviene anche il nerbo del *management*. E qui, infine, c'è di solito anche un governo che tende ad appoggiarle e a favorirle con varie misure¹⁴.

Ciò che viene spesso dipinta come la tirannia della finanza internazionale, poi, è piuttosto una situazione ambivalente nella quale se i mercati finanziari possono punire uno Stato «deviante», gli stessi mercati cadrebbero in preda al caos in assenza di politiche monetarie responsabili. Né il loro potere, per quanto importante, deve essere sopravvalutato, estrapolandolo dal contesto più ampio nel quale essi agiscono. Per esempio, la crisi finanziaria, che tra il 1997 e il 1998 ha scosso l'Estremo Oriente, l'America Latina e la Russia, ha sì avuto ripercussioni mondiali e ha minacciato conseguenze ancora più serie di fronte alle quali molti governi nazionali non sapevano reagire. Ma la crisi, alla fine, è stata contenuta dall'intervento della *Federal Reserve*, la banca centrale americana, cioè un attore statale.

Infine, poiché i fenomeni integrativi in atto avrebbero reso via via più complesso calcolare gli interessi in termini strettamente nazionali, e dal momento che gli Stati avrebbero perso il controllo di alcuni strumenti essenziali, le vertenze internazionali difficilmente possono essere risolte con politiche unilaterali. Di qui la spinta alla cooperazione – dato che gli obiettivi comuni possono essere raggiunti solo collaborando grazie alle istituzioni internazionali. Di queste, si nota di solito il numero sempre crescente, le mansioni sempre più articolate, le giurisdizioni sempre più ampie¹⁵. Ma il punto che spesso sfugge a chi sottolinea il ruolo di tali istituzioni è che gli Stati più forti, nella maggior parte dei casi, trovano il modo di volgerne il funzionamento a proprio vantaggio. Per esempio, le

¹⁴ R. GILPIN, *No One Loves a Political Realist*, in B. FRANKEL (ed), *Realism: Restatements and Renewal*, London 1996, pp. 18-26.

¹⁵ G. J. IKENBERRY, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton 2001.

decisioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI), e i contenuti di vari accordi *ad hoc* di natura tecnico-economica mostrano tutto il peso delle preferenze americane¹⁶.

Se è vero che stabilità e crescita sono obiettivi largamente condivisi da tutti gli Stati, la cooperazione non è tuttavia né automatica né garantita, poiché risultano sempre più evidenti tutti quei problemi legati alla esistenza di economie nazionali le quali, pur volendo raggiungere gli stessi obiettivi, si trovano ciò nondimeno in contrasto l'una con l'altra. Con l'abbattimento delle barriere tariffarie, nel corso dei decenni passati, e l'integrazione che ne è risultata, la politica fiscale, la politica industriale, quella sulla competizione, nonché la presenza di certe strutture e istituzioni interne sono divenute notevoli ostacoli al commercio. E queste differenze sono alla radice dei conflitti commerciali tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, da una parte, e molti paesi dell'Estremo Oriente dall'altra, nonché tra americani ed europei. Nel corso degli anni '90, l'obiettivo della politica commerciale americana è stato sempre più quello di proteggere i lavoratori e le imprese statunitensi piuttosto che – come recita la dottrina liberale – migliorare le scelte dei consumatori e massimizzare la ricchezza globale: come dire, non solo *free trade* ma anche, e forse soprattutto, regionalismo e *managed trade*¹⁷.

Infine, anche se stabilità e crescita sono obiettivi largamente condivisi da tutti gli Stati, ciò non esclude affatto che questi cerchino di coordinare le loro attività economiche con i loro fini politici. Si tratta qui di prendere atto, una volta di più, della logica competitiva che regge ancora una parte non trascurabile delle relazioni internazionali, e che spinge gli Stati a cercare di ottenere i migliori risultati dal punto di vista nazionale, anche a spese gli uni degli altri, se necessario. In questa ottica, l'economia è di un'importanza primaria, non tanto – o non solo – perché la ricchezza, come è sempre stato, permette di prepararsi meglio a usare la forza, l'*extrema ratio* della politica internazionale, ma perché, con la fine della guerra fredda, e quindi con la scomparsa del rischio di un confronto militare su scala mondiale, i conflitti tra interessi sono condotti prevalentemente con strumenti economici e sono ve-

¹⁶ E. KAPSTEIN, *Between Power and Purpose: Central Bankers and the Politics of Regulatory Convergence*, in «International Organization», 1/1992, pp. 265-288; R. MITCHELL, *Regime Design Matters. International Oil Pollution and Treaty Compliance*, in «International Organization», 3/1994, pp. 435-458; S. THACKER, *The High Politics of IMF Lending*, in «World Politics», 1/1999, pp. 38-75.

¹⁷ R. GILPIN, *No One Loves a Political Realist*, cit., pp. 9-14, R. GILPIN, *Economia politica globale*, cit., pp. 287-314.

nute meno quelle priorità strategiche che, nei decenni passati, riscrivano a ricomporre i dissidi di natura economica almeno tra gli alleati.

I frequenti riferimenti agli Stati Uniti non sono causali, poiché malgrado tutto i rapporti di forza, all'insegna dei quali la politica internazionale si è sempre strutturata, non sono affatto meno rilevanti oggi di ieri. Se è vero che tutti gli Stati sono, in certa misura, dipendenti gli uni dagli altri, è altrettanto vero che alcuni lo sono meno di altri, a cominciare dalla unica superpotenza rimasta. Se non si tiene a mente questo, si ha la gradevole, ma non per questo meno ingannevole, sensazione che tutti partecipino, alla pari, allo stesso gioco. Ma gli Stati più forti, in virtù della loro minore vulnerabilità, hanno una gamma di scelte più ampia, e ciò permette loro di ricorrere a strumenti e strategie unilaterali se lo reputano necessario¹⁸. È appena il caso di ricordare, qui, l'importanza dello strumento economico nella politica estera americana, uno strumento al quale gli Stati Uniti hanno fatto sistematicamente ricorso in passato, e del quale continuano a servirsi anche dopo la guerra fredda nell'ambito di una strategia tutta volta a consolidare la loro posizione egemonica.

Né è lecito confidare troppo nella capacità delle istituzioni internazionali di limitare l'impatto, le ripercussioni e la crescita del potere del leader. Se è vero che la semplice partecipazione a istituzioni internazionali comporta una serie di obblighi e di impegni che limitano, di fatto, la libertà di movimento di chi ne fa parte, occorre tuttavia chiedersi a che cosa ammonta, alla fin fine, questa autolimitazione della potenza americana, ovvero a che cosa di sostanziale gli Stati Uniti abbiano mai rinunciato per mantenere un ordine che, nelle sue varie dimensioni finanziaria, commerciale e strategica, è sempre stato più o meno congruente con i loro interessi più importanti. Il consolidamento della NATO nel corso degli anni '90, per esempio, non prova tanto l'autonomia o la vitalità delle istituzioni internazionali, come sostiene John Ikenberry¹⁹, ma piuttosto una accresciuta influenza degli Stati Uniti. Il che significa che le istituzioni internazionali sono in primo luogo create e mantenute dagli Stati più forti per servire in primo luogo i loro interessi, come i realisti hanno spesso notato. Questa interpretazione, del resto, coglie molto meglio quell'unilateralismo americano che si è via via accentuato nel corso dell'ultimo decennio. Was-

¹⁸ K. WALTZ, *The Myth of National Interdependence*, in C.P. KINDLEBERGER (ed), *The International Corporation*, Cambridge (Mass.) 1970, pp. 205-223.

¹⁹ G. J. IKENBERRY, *Is American Multilateralism in Decline?*, in «Perspectives on Politics», 3/2003, pp. 533-550.

hington, soprattutto da quando si è trovata le mani più libere a seguito della scomparsa del rivale sovietico, non ha esitato a prendere iniziative contrarie agli impegni istituzionali che pure si era assunta, e che la natura democratica del sistema politico americano non sembra proprio avere inibito tali iniziative: si pensi all'atteggiamento tenuto nei confronti degli accordi sulla tutela dell'ambiente, sul commercio, sul controllo degli armamenti. Insomma, gli Stati più forti usano le istituzioni internazionali, e interpretano il diritto internazionale, nei modi che meglio credono²⁰.

Stati forti e Stati deboli: il caso dell'area atlantica

L'unica area del mondo in cui lo Stato-nazione ha indubbiamente perso molti dei suoi attributi tradizionali è, come noto, l'Europa. E a questa trasformazione si accompagna anche una altrettanto profonda trasformazione della politica internazionale. Le riflessioni che più hanno suscitato interesse, al riguardo, sono probabilmente quelle formulate da Richard Cooper²¹, il quale sottolinea come gli Stati europei si comportino in modo radicalmente diverso rispetto al passato: le alleanze persistono anche in tempo di pace, e si accetta tanto l'interferenza altrui nei propri affari interni quanto la giurisdizione dei tribunali internazionali. La sovranità dei paesi europei è ormai irrimediabilmente diluita, e la loro interdipendenza è, al contrario, sempre più marcata. Ciò comporta, tra l'altro, la fine della separazione tra politica estera e politica interna: da una parte, la prima è sempre più determinata dalla seconda; dall'altra, le pressioni internazionali si ripercuotono in modo ormai sistematico sul sistema politico ed economico interno, imponendo vincoli e controlli prima del tutto impensabili. È questo lo Stato «post-moderno», vera e propria rivoluzione copernicana in ambito internazionale. Le sue radici sarebbero profonde: l'inaffidabilità del sistema di sicurezza «moderno» (quello basato sull'equilibrio di potenza) ha reso imperativa la sua sostituzione, e gli Stati europei hanno deciso di non ricorrere più alla forza nei loro rapporti. Le sanguinose lezioni del recente passato, il costo inaccettabile di una nuova guerra nell'era nucleare, la progressiva riduzione dell'importanza legata alla espansione territoriale, sono gli elementi che hanno spinto gli europei verso il mondo «post-moderno». Peccato che in questa sommaria ricostruzione latiti un elemento che forse più di ogni altro ha pesato nella modifica del

²⁰ K. WALTZ, *Structural Realism after the Cold War*, in «International Security», 1/2000, pp. 5-41.

²¹ R. COOPER, *The Post-Modern State and the World Order*, London 1996.

comportamento degli Stati europei, e cioè la loro debolezza tanto nei confronti della inquietante potenza sovietica quanto rispetto a chi da questa li proteggeva. Cooper, come molti di coloro che in questi anni annunciano novità epocali nella politica internazionale, trascura quelle che si potrebbero chiamare «le ragioni del potere», senza le quali tanto la descrizione quanto la spiegazione dei fenomeni in questione restano insoddisfacenti. E, più in particolare, Cooper tratta solo di sbieco, quando non lo ignora del tutto, quello che è stato, e che continua a essere, l'elemento forse più importante per spiegare la scomparsa della politica internazionale di stampo tradizionale dal Vecchio Continente, vale a dire la potenza americana, impegnata, prima, nella contrapposizione con l'Unione Sovietica, e lasciata libera, poi, di continuare a esercitare funzioni di tutela sugli alleati.

Per Cooper, le istituzioni internazionali come la Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), il Fondo Monetario Internazionale, il trattato di non-proliferazione, sono tutte prova evidente del cambiamento «post-moderno». Ma è quanto meno difficile, per non dire fantasioso, immaginare che queste istituzioni funzionerebbero nel modo in cui conosciamo senza il contributo americano. E che dire, poi, della NATO? Cooper assegna una importanza centrale alla alleanza atlantica (e alla Unione Europea, come vedremo) tanto nella creazione quanto nel mantenimento del mondo «post-moderno»: la NATO avrebbe rafforzato la tendenza di fondo per la quale «gli Stati europei non vogliono più farsi la guerra». E questa cruciale funzione sarebbe stata svolta grazie alla sua «apertura», o trasparenza. La NATO, dice Cooper, è stata ed è soprattutto uno strumento di creazione di fiducia reciproca tra i paesi occidentali. Al che si deve ribattere che la NATO è stata, ed è, anzitutto un'alleanza, sicuramente *sui generis*, ma comunque non certo priva dei tratti tipici della maggior parte delle alleanze: in primo luogo, la presenza di un nemico comune ha svolto una funzione catalizzatrice centrale, tanto alle sue origini quanto nel corso della sua storia: questo semplice fatto non deve essere dimenticato (come Cooper, invece, fa), se si vogliono capire certe dinamiche di fondo della NATO durante la guerra fredda e alcune delle sue difficoltà odierne. In secondo luogo, i rapporti interalleati non possono affatto essere ridotti alla visione quasi idilliaca che Cooper ne offre, né nei decenni del confronto bipolare, né nel mondo «post-moderno». Cooper presenta uno spaccato delle relazioni tra alleati che prescinde completamente dal rapporto di forze tra di essi, e che quindi trascura, una volta di più, il ruolo egemonico americano. Ma se affrontiamo il problema dal punto di vista dei rapporti di potere, come è sempre buona norma

quando si parla di politica internazionale, la NATO diventa, prima che strumento di creazione di fiducia reciproca, strumento di condizionamento e di controllo di cui gli Stati Uniti si sono serviti, e continuano a servirsi, nei confronti degli alleati europei. E se questo era perfettamente inevitabile, alla luce della estrema dipendenza europea nei confronti degli Stati Uniti durante la guerra fredda, non si può non notare come anche nel mondo «post-moderno» Washington continui a giocare un ruolo di primo piano per la sicurezza europea, proprio tramite la NATO: e basti pensare ai due allargamenti dell'alleanza atlantica, frutto di iniziative americane, nonché agli interventi nei Balcani, i quali hanno ribadito la leadership degli Stati Uniti nei confronti degli alleati proprio quando la fine della guerra fredda sembrava averne ridimensionato il ruolo. Insomma, l'intero assetto di sicurezza del Vecchio Continente e il futuro della NATO, sembrano dipendere più che mai dalla grande potenza egemonica più che dalla «trasparenza post-moderna» atlantica su cui Cooper richiama la nostra attenzione.

Lo stesso argomento dell'«apertura» viene impiegato per rendere conto della funzione svolta dall'Unione Europea nel creare l'assetto «post-moderno». Così, leggiamo che coloro i quali devono prendere decisioni di pace e di guerra ora «si conoscono bene» e sono ormai «socializzati». Anche questo punto è tutt'altro che nuovo, e riflette una sorprendente ingenuità dura a morire. Come se gli scontri di interesse fossero una funzione della comprensione reciproca; come se, spingendo l'argomento alle sue estreme conseguenze, alcune delle grandi rivalità storiche tra popoli fossero il frutto di una scarsa conoscenza l'uno dell'altro. La pacificazione franco-tedesca si è compiuta all'ombra americana e nell'ambito della competizione bipolare. L'egemonia statunitense e il grande divario di forze tra le due superpotenze e gli Stati europei hanno di fatto limitato drasticamente la libertà di manovra di questi ultimi, non solo sullo scacchiere mondiale ma anche nei loro rapporti diretti. Se avere una politica estera significa, in ultima analisi, essere in grado di rovesciarla, allora non è una esagerazione affermare che gli Stati europei, con nessuna eccezione, non hanno più una politica estera dalla fine della seconda guerra mondiale. Perché sorprendersi, allora, se le loro interazioni sono sempre più economiche e sempre meno «politiche»? E perché rifiutarsi di riconoscere, poi, che questo è il risultato di una debolezza intrinseca, piuttosto che scomodare categorie che acquistano una valenza quasi propagandistica, come la «apertura» e la «trasparenza» della NATO e dell'Unione?

La stessa concettualizzazione dello Stato «post-moderno», infine, è quanto mai incerta. Che lo si leghi al grado di sviluppo econo-

mico (lo Stato «post-moderno» è quello la cui economia è post-industriale), al ruolo centrale giocato dall'individuo (e questo spiegherebbe la riluttanza di fronte alla guerra), o a certe caratteristiche assai generali (lo Stato «post-moderno» è più pluralista, più complesso e meno centralizzato del suo predecessore), non può non balzare agli occhi una grossa incongruenza: gli Stati Uniti, che pure registrano tutti questi tratti, sono ancora, secondo Cooper, uno Stato semplicemente «moderno», il quale, oltretutto, combina l'individualismo con una certa propensione all'uso della forza. Ma il paradosso è solo apparente. Ciò che conta, infatti, non è tanto essere «moderno» o «post-moderno», ma essere o non essere una grande potenza, più o meno come è sempre stato. Gli Stati Uniti lo sono, gli Stati europei no. E questo spiega in larga misura il loro diverso comportamento, a prescindere dal grado di «modernità» raggiunto.

