

The linkage between world order and international stability since the Cold War

Il legame tra ordine mondiale e stabilità internazionale dalla guerra fredda ad oggi

Fabio Fossati

Abstract

Stability is defined as an international system with the same distribution of power for a long period of time. World order is defined as a governance anchored to the promotion of four steady values (the units of measurement) in each arena of international relations: democracy (political), market (economic), peace (military), national self-determination leading to single-nation states (cultural). Multipolar and bipolar systems were stable, but disordered, as values promoted by the main powers were not steady. Change periods were/are unstable: from 1915 to 1945 and after 1989. In the 1990s there was an attempt to consolidate both order and stability, through the concert of powers; as pluri-national states prevailed after 1989, it was only a 'near order'. Since 2001, there has been neither stability (both unipolarism and multipolarism failed), nor order, as the promotion of those values has been weakened by the West (especially by Obama and Trump) because of the objections of Islamic fundamentalist groups (and in part by China, Russia, Venezuela). A "disordered stability" and the return to the conservative diplomacies of 'real-politik' (with the West promoting 'lesser evil' authoritarian regimes and waging wars to fight Islamic fundamentalism) has not re-emerged yet. The Usa are not a great power anymore, as both Obama and Trump were/are shy and uncertain in foreign policy. An "unstable order" would be anchored to the promotion of single-nation (only Shiite or only Sunni, Palestinian, Kurd) states.

La stabilità di un sistema internazionale è collegata alla stessa distribuzione del potere per un lungo periodo di tempo. L'ordine mondiale può essere definito come quella forma di *governance* che viene ancorata alla promozione di alcuni valori costanti (le unità di misura) in ogni arena delle relazioni internazionali: democrazia (politica), mercato (economica), pace (militare) e auto-determinazione nazionale che porta a stati mono-nazionali (culturale). I sistemi multipolari e bipolari sono stati stabili, ma disordinati, perché i valori promossi dalle maggiori potenze non erano costanti. I periodi di cambiamento sono di solito instabili: dal 1915 al 1945 e dopo l'89. Negli anni '90 c'è stato un tentativo di consolidare sia l'ordine che la stabilità, attraverso il concerto delle potenze, ma siccome gli stati pluri-nazionali hanno prevalso, c'è stato solo un ordine "zoppo". Dopo il 2001, non c'è stata né stabilità perché sia l'unipolarismo che il multipolarismo sono falliti, né ordine, perché l'Occidente (soprattutto con Obama e Trump) ha indebolito la promozione di quei tre valori di fronte alle obiezioni dei gruppi

islamici fondamentalisti, e (in parte) di Cina, Russia, Venezuela. Non è ancora riemersa una “stabilità disordinata” e il ritorno alle diplomazie conservatrici della *real-politik*, con l’Occidente che promuove regimi autoritari considerati “mali minori” e che scatena guerre per combattere i fondamentalisti islamici. Gli Usa non sono più una grande potenza, a causa della politica estera timida e incerta di Obama e Trump. Un “ordine instabile” sarebbe collegato alla promozione di stati mono-nazionali: uno palestinese, uno curdo, ed entità con cittadini solo sciiti o solo sunniti.

Keywords

Order, Stability, Governance, Foreign Policy, International System

Ordine, stabilità, governance, politica estera, sistema internazionale

Introduzione

Solitamente siamo portati a pensare che conoscere bene il passato ci possa aiutare ad affrontare le sfide del presente e a pianificare il nostro futuro. Non sempre è così; a volte succede che si continua a leggere il presente con gli occhiali del passato. Nella politica mondiale, ci sono stati così tanti mutamenti (il 1989, l’11 settembre, e le primavere arabe) che stiamo assistendo a due fenomeni: da un lato sembra che i *leader* politici abbiano perso la capacità di elaborare strategie diplomatiche efficaci, dall’altro sono gli stessi osservatori (politologi, storici, e giuristi) che appaiono altrettanto in difficoltà e annaspano con analisi passatiste. Però, il presente ci può insegnare a rileggere il passato, e possiamo renderci conto di alcuni errori che avevamo fatto qualche decennio fa nell’analisi della politica mondiale. Questo contributo sarà articolato in quattro paragrafi: uno sulla guerra fredda, uno sugli anni ’90, uno sul post 11 settembre e uno sul post primavera arabe, con un’enfasi sulla diplomazia degli Stati Uniti di Obama e Trump¹.

La “stabilità disordinata”, ovvero la guerra fredda non è stata poi così ideologica

Uno dei postulati indiscutibili della guerra fredda è che sia stata una fase molto ideologica. In questo articolo, fornirò alcuni dati empirici per smentire questa diagnosi, come si usa fare nell’analisi politica. Occorre partire da Yalta, che ha dato origine

¹ Questo articolo sintetizza le conclusioni del mio volume in inglese (Fossati 2017).

al sistema globale di tipo bipolare (Waltz 1979). Dopo quella conferenza, ci fu la divisione dell'Europa in due blocchi. L'Europa occidentale guidata dagli Stati Uniti, in cui l'Italia fu inclusa, applicò le istituzioni politiche democratiche e quelle economiche fondate sul libero mercato. L'Europa orientale sottoposta al dominio dell'Unione Sovietica si vide costretta a dirigere la politica verso i regimi comunisti e l'economia verso le istituzioni fondate sul socialismo, in cui cioè l'iniziativa privata era proibita ed era permesso solo lo statalismo economico. Quindi, le suddette ideologie (democrazia o comunismo, e mercato o socialismo) nel primo e secondo mondo contavano eccome, ma si trattava di valori che furono fissati a Yalta. Usa e Urss si impegnarono a non contestare le ideologie dell'altro blocco, astenendosi dall'intervenire per promuovere (ad esempio) la democrazia in Ungheria e in Cecoslovacchia (da parte degli Usa), o il socialismo in Italia e in Francia (da parte dell'Urss). Di conseguenza, le diplomazie non si sono mobilitate per favorire tali eventuali mutamenti, che non erano stati previsti a Yalta, e su cui c'era stato un accordo rigido e condiviso. Che poi in Italia e Germania si siano sviluppati gruppi terroristi comunisti è altrettanto risaputo, e in parallelo ci sono stati i tentativi di rivoluzione democratica e liberale in Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia, ma tutte queste spinte destabilizzanti sono state contenute e i conflitti sono stati risolti dai *leader* (italiani, tedeschi, russi, e americani) dei due blocchi, attraverso processi repressivi più o meno violenti. Queste pagine della storia sono conosciute e non c'è da aggiungere molto. In sintesi, tutti questi conflitti ideologici hanno riguardato soprattutto la politica interna dei vari paesi (come in Italia e Germania), o le relazioni interne ai due blocchi (come nei paesi sotto il dominio sovietico). Le diplomazie delle maggiori potenze non si sono mobilitate per promuovere o difendere tali valori, e che non potevano essere esportati all'altro blocco, proprio per evitare il rischio di una terza guerra mondiale, che sarebbe stata oltremodo distruttiva, perché nucleare.

Ma il conflitto tra Usa e Urss non verteva solo sulle sorti dell'Europa e su cosa era stato stabilito a Yalta. Esso contagiò anche il terzo mondo. Tale conflitto si approfondì e si estese a molti paesi di America latina, Africa e Asia, alcuni dei quali furono coinvolti in guerre. Esse sono state etichettate in modo efficace da Galtung (2000), il sociologo norvegese fondatore della *Peace Research*, come "guerre del semaforo". In Corea, Vietnam e Afghanistan interveniva militarmente solo una delle due maggiori potenze (Usa o Urss), che sosteneva il proprio alleato contro il rivale locale collegato all'altro blocco. Insomma, nel semaforo il verde scattava per 3 attori su 4; il quarto si trovava con un rosso, e si limitava al sostegno economico e militare indiretto del proprio alleato. Se il semaforo si fosse guastato, e ci fosse stato l'intervento militare di quattro attori su quattro, si sarebbe rischiesta forse la terza guerra mondiale. Ma alla fine il conflitto tra Usa e Urss è stato contenuto sia in Europa che nel terzo mondo, e non si è arrivati alla terza guerra mondiale (nucleare). Gli stati del terzo mondo si sono quasi

tutti alleati o con gli Usa o con l'Urss, e i non allineati sono stati veramente pochi; forse l'unico paese abbastanza equidistante dai due blocchi è stato l'India².

A questo punto, è opportuno toccare l'argomento anticipato all'inizio, che fa riferimento alla seguente evidenza empirica, e cioè che durante la guerra fredda i valori e le ideologie (soprattutto quelle occidentali di democrazia, mercato e pace) siano stati trascurati, e ciò è avvenuto appunto nel terzo mondo. Prima di approfondire tale tesi, occorre anticipare l'argomento del paragrafo successivo sulla fase post-89. Negli anni '90 è stato promosso un nuovo ordine mondiale (Fossati 1999), perché le maggiori potenze occidentali e l'Onu si sono sforzati di diffondere i valori liberali del libero mercato, della democrazia e della pace. L'ordine mondiale può essere definito come quella forma di *governance* che viene ancorata alla promozione di alcuni valori costanti (le unità di misura) in ogni arena delle relazioni internazionali: democrazia (politica), mercato (economica), pace (militare) e auto-determinazione nazionale che porta a stati mono-nazionali (culturale). Il disordine è invece definibile come l'assenza di ordine, e si verifica quando quei valori non sono tutelati. Comunque negli anni '90 le maggiori potenze occidentali e l'Onu non hanno promosso l'auto-determinazione nazionale, che aveva caratterizzato lo sviluppo politico dei maggiori paesi occidentali europei (con alcune eccezioni come Belgio e Svizzera) ed orientali (come in Cina e Giappone), ma hanno preferito gli stati pluri-nazionali, sul modello della pace di Daytona in Bosnia.

Quindi la "memoria del futuro" ci sollecita una riflessione. Che cosa hanno fatto gli Stati Uniti e i governi europei durante la guerra fredda? Hanno davvero promosso nel terzo mondo quei quattro valori/ ideologie (auto-determinazione nazionale, libero mercato, democrazia, pace), che erano stati il fondamento dell'ordine politico occidentale (ma non solo)? È scontato che in quella fase non vi fosse "un" ordine mondiale, e semmai due ordini (di ciascun blocco). In realtà, perlomeno il blocco occidentale è stato molto disordinato, proprio perché non c'è stato nessuno sforzo di promuovere quei valori costanti. Analizziamone uno alla volta. Partiamo dall'auto-determinazione nazionale. Tale istanze sono stati promosse dai palestinesi, dai curdi, dagli abitanti del Sahara occidentale o di Timor est, ma i governi occidentali non le hanno incoraggiate minimamente. Il terzo mondo è rimasto caratterizzato da frustrazioni nazionaliste a varie latitudini. Il libero mercato durante la guerra fredda era lontano anni luce dalle istituzioni economiche applicate dai governi del terzo mondo; in quel periodo andavano di moda il socialismo (applicato dai regimi comunisti di Cuba, Cina e da paesi afri-

² Aron (192) distingueva tra sistemi internazionali omogenei (il multipolarismo) e disomogenei (il bipolarismo) con riferimento ai valori, ma di fatto prendeva in considerazione solo le maggiori potenze (e quindi i paesi europei ed occidentali); non a caso, entrambi i sistemi internazionali dopo l'89 sono apparsi omogenei (Huntington (1996).

cani come Etiopia e Angola), il protezionismo (attuato dai governi dell'America latina e anche dall'India), o lo statalismo molto pervasivo dei paesi arabi esportatori di petrolio. Nonostante gli stereotipi sugli Usa promotori degli interessi economici, gli Usa sono stati ridotti all'impotenza sulle istituzioni economiche. I regimi militari dell'America latina, come l'Argentina del *golpe* sostenuto da Nixon e dalla Cia, non hanno mai privatizzato, perché se non le industrie militari statali sarebbero state danneggiate. Tutti i regimi militari hanno applicato il protezionismo, e ha liberalizzato solo il Cile, ma non per le credenze economiche di Pinochet, ma perché un gruppo di economisti cileni (della *Universidad Católica* di Santiago), andati al governo nel '76, aveva fatto *master* e dottorati a Chicago. Quindi la eventuale pressione esterna degli Usa non ha avuto effetto; dal 1973 al '76, gli anni della repressione di Pinochet, il Cile non aveva privatizzato niente³. Le tigri asiatiche (Haggard 1990) hanno applicato istituzioni liberiste più moderate del Cile, ma lo hanno fatto (di nuovo) sulla base di proprie scelte autonome, simili a quelle fatte in passato dal Giappone, e a quelle che sta facendo la Cina oggi. E la democrazia? Non è mai stata promossa né dagli Usa, né dai governi europei. I primi hanno applicato il principio diplomatico del "male minore"; i regimi militari o personalistici del terzo mondo sono stati sostenuti, perché i partiti comunisti locali avrebbero potuto vincere le elezioni (Carothers 1991). I governi europei erano condizionati dai propri sensi di colpa per il passato coloniale, e quindi non si sono opposti a dittatori terribili africani come Bokassa o Idi Amin, e hanno tollerato genocidi e repressioni di ogni tipo nel terzo mondo. E la pace? È stata anch'essa sacrificata in nome delle guerre del semaforo (Galtung 2000): come in Corea, Vietnam e Afghanistan, ma anche in quelle dell'America centrale (Nicaragua, El Salvador, Guatemala) e dell'Africa (Angola e Mozambico). E gli Usa hanno perso diverse di quelle guerre.

Come mai nella guerra fredda quei quattro valori/ideologie non sono stati promossi dai governi occidentali e ha prevalso il disordine? Perché tutto è stato sacrificato di fronte al conflitto con l'Urss. È emersa cioè la diplomazia conservatrice della *real-politik* (Guzzini 1998), promossa dal *leader* intellettuale del partito Repubblicano, Kissinger (e anche da tutti i presidenti democratici, Carter incluso), che si è concentrata sulla tutela di quello che veniva percepito come il principale interesse dei paesi occidentali: evitare che i partiti comunisti andassero al potere nel terzo mondo grazie alle elezioni o alle rivoluzioni. Non si trattava di interessi economici; quelli sono stati trascurati, per la debolezza dell'occidente a tal proposito. In sintesi, dal 1945 all'89 le ideologie non hanno svolto un ruolo importante; perlomeno nel terzo mondo esse

³ Sull'evoluzione delle istituzioni politiche ed economiche in America latina, rimando a Fossati (1997). In tale volume vengono criticate le tesi di alcuni studiosi terzomondisti, come Przeworski (1991) o O'Donnell (1999), che ipotizzavano un legame (in realtà debole) tra le riforme liberiste e l'autoritarismo o l'assenza di consolidamento democratico.

sono state trascurate. Il blocco sovietico è stato forse un po' più ordinato di quello occidentale, perché l'Urss promuoveva rigidamente almeno il comunismo e il socialismo, ma non la pace, né l'auto-determinazione nazionale. In sintesi, nella fase della guerra fredda si è consolidato lo scenario della stabilità, garantita dal sistema internazionale bipolare, disordinata.

Il “quasi” ordine stabile degli anni ‘90

Gli anni '90 hanno rappresentato un decennio unico, in cui era finita la minaccia del comunismo e non c'era ancora quella del fondamentalismo islamico. In quel periodo, c'erano *leader* come Clinton e Blair, che attuarono sforzi diplomatici rilevanti per realizzare sia l'ordine mondiale che la stabilità internazionale.

Un sistema internazionale è stabile, quando le maggiori potenze realizzano una configurazione costante e prevedibile dei rapporti di potere, e vi è un controllo sul processo di mutamento (Mc Carthy 1998). All'inizio degli anni '90, ci fu un iniziale periodo di incertezza; in seguito all'intervento in Kuwait nel 1991, tanti politologi affermarono che c'era un sistema unipolare fondato appunto sull'egemonia degli Usa. Ma tale diagnosi era frettolosa, ed era il risultato di un appiattimento sul potere potenziale, trascurando quello attuale (Stoppino 1995), tipico degli studiosi realisti della disciplina delle Relazioni internazionali, come il politologo dell'università di Berkeley, Waltz (1993). I due interventi della Nato nelle guerre della ex Jugoslavia (in Bosnia nel 1995 e in Kosovo nel 1999) mostrarono che si stava invece configurando un nuovo concerto delle potenze, come dopo il Congresso di Vienna nel 1814. Tale diagnosi è stata formulata dal politologo dell'Ucla di Los Angeles, Rosecrance (1992), che aveva una formazione storica più solida. Il post-bipolarismo sembrava incanalarsi verso una qualche forma di cooperazione internazionale, che funzionava soprattutto tra i paesi della Nato, ma che aveva goduto del coinvolgimento non esplicito (ma tacito) di Cina e Russia, che non avevano votato a favore delle due guerre all'interno del Consiglio di sicurezza dell'Onu, ma che non si erano neanche opposte diplomaticamente al ridimensionamento della Serbia di Milosevic⁴.

Inoltre, l'entusiasmo della fine della guerra fredda aveva spinto i governi occidentali a sperare che il resto del mondo si sarebbe (magari lentamente) ordinato, stabilizzando quei valori che in Occidente avevano portato a grandi benefici per tutti: libero

⁴ In Fossati (1995), è stata elaborata una tipologia sulle ipotesi dei vari studiosi sui modelli del nuovo sistema internazionale post-1989. I modelli vanno costruiti sui comportamenti e non sulle potenzialità, sulla base degli insegnamenti di Stoppino (1995) che ha distinto tra potere potenziale e attuale, enfatizzando naturalmente il secondo.

mercato, democrazia e pace. Come detto, l'ordine mondiale è stato definito come una forma di *governance* internazionale che riesce a realizzare e stabilizzare alcuni valori costanti, dei parametri fissi, così come nel linguaggio quotidiano noi riusciamo a ordinare (ad esempio) un gruppo di libri, seguendo un criterio, un'unità di misura: come il cognome dell'autore (Fossati 1999). Ci si deve riferire alla *governance*, perché questa capacità non è collegata a un governo mondiale, ma appunto alla mobilitazione di più attori (le maggiori potenze, le istituzioni globali, le alleanze regionali come la Nato): insomma una "*governance without government*" (Rosanau, Czempiel 1992)⁵.

In quel saggio, però, ero arrivato anche alla conclusione che si trattava di un ordine "zoppo", perché il quarto valore potenziale (l'auto-determinazione nazionale) era stato messo da parte; infatti, negli anni '90 erano stati promossi molti stati pluri-nazionali (Keating 2001) "*politically correct*". La diplomazia dei *leader* della sinistra europea (come Blair, Schröder, e D'Alema) aveva voluto risolvere il conflitto principale in Europa, quello bosniaco, con la formula (di Daytona) basata sul multi-culturalismo, e cioè su di una integrazione simmetrica pluri-nazionale di tipo federale (Galtung, Jacobsen 2001). Formalmente la Bosnia era una confederazione, ma si trattava di un falso giuridico; infatti nessuna entità (né quella serba, né quella croata, né quella musulmana) avrebbe potuto staccarsi da tale stato, come invece succede nelle confederazioni. Il Kosovo ha seguito lo stesso modello di stato pluri-nazionale, con un "quasi stato" che è una via di mezzo fra integrazione e separazione, e che si fonda appunto sul multi-culturalismo di Daytona. Nessun intellettuale della sinistra europea ha promosso l'auto-determinazione nazionale, che si sarebbe fondata su dei referendum popolari, per lasciare scegliere alle popolazioni quale stato avrebbero preferito. Lo slogan era: evitiamo nuovi *apartheid*; il forte conformismo intellettuale prodotto dalla nuova cultura prevalente in Europa (quella della sinistra *politically correct*) ha fatto il resto. Le culture "dominanti" infatti non esistono nelle democrazie; semmai c'è una cultura politica ritenuta più legittima (quindi "prevalente") da coloro che influenzano la formazione di opinioni collettive. Il conservatorismo di destra aveva svolto tale ruolo negli anni '50; dopo il '68 il *politically correct* è diventato il nuovo conformismo collettivo (Fossati 2006). In ogni caso, negli anni '90 ci sono stati pochi referendum per l'auto-determinazione nazionale, che non va confusa con l'auto-determinazione dei popoli (uno *slogan* anti-coloniale di tipo terzomondista): soltanto in Eritrea e a Timor est. Questo conformismo collettivo è stato rafforzato dal fatto che anche l'ex cultura prevalente, il conservatorismo di destra degli anni '50, è stata sempre ostile ai nazio-

⁵ Altri politologi (Ikenberry 2001, Sorensen 2006) hanno fatto riferimento all'emergere di un ordine mondiale negli anni '90, ma le loro definizioni di ordine corrispondevano in modo generico ai concetti di *governance* o di sistema; rimando a Fossati (1999), per le sette diverse definizioni del concetto di ordine, e per quelle di *governance* e di anarchia.

nalismi, e quindi si è realizzato una sorta di compromesso storico internazionale, con la convergenza tra i promotori dell'ideologia del *politically correct* di sinistra e del conservatorismo di destra. Invece, i liberali, che sono sempre stati a favore del pluralismo culturale e delle possibilità per le nazioni di auto-determinarsi, cioè di scegliersi il proprio stato, hanno maturato una sconfitta. Si è garantito l'effetto del "re nudo". Ma l'ordine politico in passato è sempre stato collegato all'esistenza di stati mono-nazionali: non solo in occidente, ma anche in oriente; si pensi alla Cina, al Giappone, alla Corea del sud: quindi nei contesti più avanzati e modernizzati. I paesi pluri-nazionali, come gli Usa, sono sempre stati più disordinati, e sono passati attraverso conflitti piuttosto profondi nello sforzo di integrare i cittadini bianchi di origine europea con quelli afro-americani, con gli ispanici, gli asiatici... La lunga storia di secoli di conflitti e di guerre in Europa ha poi mostrato che per poter accettare il diverso, occorre prima formare delle entità statali caratterizzate da un noi collettivo, che soddisfi il bisogno primario dell'identità nazionale di tipo culturale. Dopo il 1989 il valore dell'arena culturale dell'ordine mondiale è stato dimenticato dall'occidente post-moderno, caratterizzato da un paradosso, dato dal fatto che l'Europa avanzata aveva quasi sempre consolidato stati mono-nazionali, ma predicava la preferenza per entità pluri-nazionali nel resto del mondo. Comunque, le società dei paesi non occidentali (islamiche, africane, ed asiatiche) sono ancora pervase dai valori della società tradizionale (neanche di quella moderna).

In ogni caso, i suddetti valori dell'ordine mondiale (libero mercato, democrazia e pace) non sono mai stati una "esclusiva" dell'occidente liberale, dato che si sono realizzati anche in altre civiltà (ad esempio la democrazia in Sudafrica, il libero mercato in India, la pace "confuciana" in Asia orientale), ma va chiarito che essi si sono realizzati contemporaneamente soltanto in occidente. Però, l'esclusione dell'auto-determinazione nazionale dall'applicazione materiale di tale valori negli anni '90 ha configurato semmai una rivisitazione "post-moderna" e *politically correct* del liberalismo.

Nella prima metà degli anni '90 molti conflitti tra nazioni e/o civiltà diverse erano degenerati in guerre, collegati quasi sempre alle identità (Huntington (1996), e più raramente ai *leader* o alle risorse economiche. Però, gli episodi di violenza più terribili (in est Europa, Africa ed Asia) sono stati quasi tutti tamponati (eccetto che in Sri Lanka) nella seconda metà degli anni '90, grazie alla promozione del valore della pace da parte dei governi occidentali e dall'Onu. Alla fine di quel decennio, si era generata una situazione in cui la violenza era diminuita, sebbene risultasse difficile risolvere i conflitti tra i vari gruppi nazionalisti in modo duraturo. In molti casi l'integrazione pluri-nazionale era stata simmetrica e fondata sul consociativismo (come in Libano, Afghanistan e in diversi casi africani, ma tale scenario sembrava reggere

soprattutto nel breve periodo), in alcuni sul federalismo (in Bosnia, Nigeria, Somalia, Iraq ed India); in diversi conflitti essa era stata asimmetrica e basata sull'autonomia amministrativa (come a Gaza, verso i Baschi, i serbi della Croazia e gli albanesi della Macedonia). In altri casi c'era stato il dominio con la vittoria militare di alcuni gruppi nazionalisti su altri, o con la pulizia etnica: in diversi paesi africani, o (nel 2008) in Sri Lanka. In ogni caso, la violenza di tipo etnico era di fatto molto diminuita alla fine del decennio, e quindi uno dei valori del "quasi" ordine mondiale (la pace, e non certo la risoluzione stabile dei conflitti, né come detto l'auto-determinazione nazionale) si era in qualche modo (seppure con molta fatica) stabilizzato. Non sempre tale ordine era stato giusto; erano stati commessi anche dei genocidi come quello del Ruanda (degli hutu ai danni dei tutsi) e del Darfur in Sudan (degli arabi islamici contro alcune tribù di neri islamici)⁶.

Nel resto del mondo dove i conflitti non degeneravano in guerre, come in America latina ed Europa orientale, i valori ordinati della democrazia e del libero mercato si stavano consolidando, anche grazie agli aiuti e ai condizionamenti esterni di Stati uniti (verso il Messico nel Nafta) ed Unione Europea, nell'ambito dell'allargamento all'est⁷. La Cina stava realizzando un ibrido insolito, dove un regime ancora comunista stava attuando delle riforme (abbastanza moderate) di liberalizzazione economica: insomma, un (post) comunismo senza socialismo (Gabusi 2009); tale processo veniva imitato da altri stati asiatici come il Vietnam. Gli unici paesi sia comunisti che socialisti erano Cuba e la Corea del nord. Le libertà politiche ed economiche, che prima dell'89 erano state una prerogativa solo di Israele, India e Giappone, erano invece estranee alla civilizzazione islamica, che era ancora caratterizzata da regimi militari (Algeria), personalistici (Tunisia, Egitto, Siria, Yemen) e dalle teocrazie tradizionaliste (le monarchie del golfo che applicavano la sharia) o fondamentaliste (l'Iran) (Fossati 2018). Vi erano alcune difficoltà nel processo di diffusione delle due ideologie della democrazia e del libero mercato. Ad esempio, diversi regimi politici (in Africa e in alcune zone dell'Asia) erano "ibridi", cioè una via di mezzo tra democrazia e autoritarismo, perché le elezioni erano libere, ma i diritti civili non erano garantiti, lo stato di diritto era ancora debole o c'era un potere di veto da parte delle forze

⁶ Rimando a un mio volume sui processi di risoluzione dei conflitti, uscito nel 2008 e convertito in una banca dati *on line* (aggiornata ogni anno) sul sito dell'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (Fossati 2008). In tale volume, sono stati elaborati dodici modelli sulla risoluzione dei conflitti, sviluppando una classificazione di Galtung (e Jacobsen 2001), e sono stati presentati circa 90 conflitti armati contemporanei in Africa, Asia, America latina e Occidente, per ciascuno dei quali è stata anche presentata una terapia per la loro risoluzione, nella tradizione della *peace research*.

⁷ Sul processo di allargamento ad est, rimando al volume di Mattina (2004), che presenta le conclusioni di un gruppo di ricerca dei politologi dell'Università di Trieste, di cui anch'io facevo parte, su tale argomento.

armate o di un monarca (Morlino 2008). Il libero mercato si stava diffondendo, seppure attraverso processi spesso troppo gradualisti e un po' incoerenti, come ad esempio nella Russia di Eltsin, anche grazie alla sorveglianza di istituzioni globali come l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI). Quest'ultima istituzione si era avvicinata alla fine degli anni '90 all'ideologia del liberismo radicale, favorendo la liberalizzazione dei capitali a breve, che invece non era mai stata suggerita né negli anni '80, né nei primi anni '90 (Chwieroth 2010). Ma si sperava che questi ibridi politici ed economici fossero transitori, e che si sarebbero progressivamente ordinati nel corso del tempo.

In sintesi, le ideologie che hanno portato alla promozione dei valori della pace, del libero mercato e della democrazia hanno contato molto di più nel periodo degli anni '90 che nella fase della guerra fredda⁸. Le culture politiche "intensive in ideologie" (il liberalismo, quelle della sinistra costruttiva e della sinistra manichea) erano emerse nella politica mondiale degli anni '90. Il liberalismo si era manifestato nella condizionalità politica dell'Unione Europea nel processo di allargamento all'est, e nella diffusione delle ricette di liberismo radicale promosse (anche dal FMI) dopo la metà degli anni '90 in alcuni paesi avanzati ed emergenti. Il costruttivismo della sinistra moderata aveva condizionato sia la decisione di lanciare alcune guerre *politically correct* come quelle di Bosnia e Kosovo, che la stabile promozione di stati pluri-nazionali nella risoluzione dei conflitti. Il manicheismo della sinistra radicale si era manifestato nelle manifestazioni dei *no global* e dei pacifisti anti-americani (contro le guerre in Bosnia e in Kosovo). Negli anni '90 il conservatorismo "intensivo in interessi" era però sopravvissuto, e si era manifestato nel sostegno ai militari algerini (il nuovo "male minore"), nelle guerre promosse contro i fondamentalisti islamici (come in Afghanistan nel 2001), nella promozione del liberismo moderato attraverso istituzioni globali come l'OMC e il FMI -che abbandonò di nuovo il radicalismo dopo la crisi argentina del 2002.

L'instabilità disordinata dopo l'11 settembre

L'attentato di Al Qaeda dell'11 settembre a New York ha fatto saltare ciò che era stato costruito con fatica negli anni '90, e si è passati alla "instabilità disordinata". Un

⁸ Per un'analisi del ruolo delle culture politiche (il conservatorismo, il liberalismo, il costruttivismo e il manicheismo) nelle relazioni internazionali prima e dopo il 1989, rimando a Fossati (2006). Il ruolo delle culture politiche e delle ideologie è stato ingiustamente trascurato dai politologi anglosassoni (sia americani che inglesi), con poche eccezioni come Goldstein e Keohane (1993), per il peso eccessivo dato allo studio delle correnti di pensiero (come il realismo politico) nei dibattiti interni alla disciplina delle relazioni internazionali (Guzzini 1998, Wendt 1999).

simile scenario si era realizzato anche nella fase instabile tra le due guerre mondiali, sulla spinta dei promotori delle ideologie comunista e nazi-fascista (Morgenthau 1948, Organski 1958, Wight 1979). Innanzitutto, il concerto tra le potenze ha resistito poco. L'intervento in Afghanistan del 2001 è stato l'ultimo episodio di concertazione positiva tra le maggiori potenze. Già nel 2003, la guerra in Iraq promossa dai neo-conservatori di Bush jr ha portato a profondi conflitti tra i paesi della Nato. Per la prima volta gli Usa hanno tentato di realizzare un sistema unipolare, ma non hanno avuto successo. Diversi politologi, tra cui Ikenberry (2011) e Kupchan (2012), hanno fatto riferimento ad un'egemonia parziale o incompleta degli Usa. Infatti, gli interventi militari in Afghanistan ed Iraq non solo non hanno risolto definitivamente quei conflitti, ma non hanno neppure pacificato quei paesi. Da allora, non si è consolidato neanche un modello multipolare, che potesse assomigliare alla *balance of power* precedente al '900, e che si sarebbe potuto realizzare grazie ad un contro-bilanciamento anti-egemonico tra Russia, Francia, Germania; l'eventuale multipolarismo è restato poco equilibrato e troppo anarchico (Mearsheimer 2001, Kissinger 2014). Le maggiori potenze (gli Usa, i governi europei, Russia, Cina, e India) si sono mostrate impreparate ad elaborare strategie coerenti ed efficaci di politica estera (di fronte alla minaccia del fondamentalismo islamico), che sapessero rendere compatibili interessi ed ideologie.

La prima risposta è stata quella ideologica dei neo-conservatori, che hanno coniugato obiettivi liberali (l'attacco preventivo a Hussein che minacciava Israele ma non l'Occidente, la guerra contro il tiranno, l'esportazione della democrazia elettorale), con strategie conservatrici: l'unilateralismo (Fossati 2006). La diplomazia conservatrice del male minore, attuata anche dalla Francia verso i militari algerini negli anni '90, era stata abbandonata; Kissinger e i "vecchi conservatori" avevano criticato l'intervento in Iraq perché toglieva di mezzo Hussein (il male minore) e rischiava di favorire il male peggiore (i fondamentalisti islamici). Con quella guerra, decenni di *real-politik* sono stati sconfessati. I politologi realisti Mearsheimer e Walt (2007) hanno interpretato bene quella decisione. Da un lato, la forte minaccia dell'11 settembre aveva spinto gli Usa ad una politica estera offensiva, che smentiva il *defensive positionalism* della guerra fredda teorizzato da Waltz (1979). Dall'altro la decisione di Bush jr e di Blair era stata un effetto perverso delle pressioni della *lobby* filo Israeliana nella diplomazia degli Usa. Hussein minacciava Israele e non l'occidente, e non vi era nessun legame tra il regime baathista irakeno ed Al Qaeda. Secondo Mearsheimer, l'interesse degli Usa era sorvegliare il regime di Hussein, ma non fino a spingersi in una guerra, che era stata motivata dai valori neo-conservatori: la solidarietà con Israele e l'obiettivo di esportare la democrazia elettorale. I neo-conservatori pensavano che solo dei *leader* eletti dal popolo potessero sconfiggere i fondamentalisti islamici, al contrario dei governi militari o personalistici sostenuti

dai vecchi conservatori. Essi si sono schierati contro decenni di diplomazia del vecchio conservatorismo alla Kissinger. Tale strategia non era infondata, ma ha fallito soprattutto perché i neo-con hanno trascurato l'arena culturale. La democrazia elettorale si è dimostrata troppo debole negli stati pluri-nazionali, dove un gruppo etnico o religioso aveva la supremazia sugli altri (come gli sciiti in Iraq), e quindi i fondamentalisti (sunniti) si sono rafforzati. Ma il neo-conservatorismo è stato poi abbandonato dallo stesso Bush jr, anche sull'onda dei timori che nuove elezioni favorissero la vittoria dei fondamentalisti islamici, come era successo a Gaza con Hamas.

Dopo l'11 settembre il sistema internazionale non è più stabile. La minaccia del fondamentalismo islamico è diventata potente, come testimoniato dagli attentati terroristi di Al Qaeda a Madrid l'11 marzo 2004 e a Londra il 7 luglio 2005. Anche l'ordine mondiale è entrato in crisi. Nel maggio del 2008, era finita l'ultima importante guerra etnica in Sri Lanka, con il dominio del governo cingalese e il massacro delle tigri Tamil. Il fondamentalismo islamico, che negli anni '90 era stato contenuto in Algeria, alimentava i conflitti in Mali, Nigeria, Somalia, Yemen, Iraq, Afghanistan, Filippine. Le guerre, calate alla fine degli anni '90, stavano aumentando di nuovo, favorendo il disordine (Fossati 2008). L'auto-determinazione nazionale era stata ancora trascurata, con l'eccezione del sud Sudan, diventato indipendente dopo il referendum del 2011.

Neanche il valore della democrazia si era stabilizzato; in Africa e Asia, i tanti casi di regimi ibridi, a mezza strada tra democrazia e autoritarismo, non stavano scomparendo, ma restavano tali (Carothers 2002). La condizionalità politica alla cooperazione allo sviluppo (il taglio degli aiuti nel caso di gravi violazioni della democrazia) era finita, perché non tutti i governi occidentali vi avevano aderito. L'unica strategia rimasta era quella della (timida e poco incisiva) assistenza democratica (gli aiuti per le ong a difesa dei diritti umani e per favorire il monitoraggio elettorale), che non ha mai aiutato transizioni di regime (Carothers 2004). Poi, molti regimi non democratici (come Russia, Cina, Iran, Arabia Saudita, Venezuela) stavano sostenendo altri stati autoritari, come Cuba, Bielorussia, Corea del nord, Myanmar, Yemen, Egitto (Burnell 2010). Anche l'altro valore dell'ordine mondiale, il libero mercato, ha avuto una battuta di arresto, soprattutto dopo la crisi finanziaria del 2008 (Moschella 2013). Tanti paesi che negli anni '90 avevano molto liberalizzato l'economia, stavano attuando riforme poco liberiste (come l'Argentina neo-peronista). Lo stesso era avvenuto in paesi esportatori di materie prime come Ecuador e Bolivia; il Venezuela di Chavez, un regime sempre più autoritario, era diventato la *leader* di una coalizione anti-liberista in America latina. La Cina stava consolidando in Asia un modello politico ed economico alternativo alle democrazie liberali, imitato di recente anche dalla Thailandia, basato sulla combinazione di autoritarismo e liberismo moderato. La Russia di Putin era formalmente democratica e liberista, ma con delle istituzioni politiche ed econo-

niche molto deboli e incoerenti a causa delle forti limitazioni dei diritti civili e del libero mercato⁹.

In sintesi, nella politica mondiale dopo l'11 settembre si è consolidato uno scenario di instabilità disordinata, nell'ambito di quello che Kupchan (2012) ha etichettato come un "no one's world". E dopo l'11 settembre, sono emersi diversi obiettori permanenti ai (tre) valori dell'ordine mondiale:

- a) Obiettori latenti a tutti e tre i valori. L'esempio è la Russia che ha un regime ibrido (quasi autoritario), attua riforme di mercato troppo graduali e incoerenti, e invia le sue truppe per favorire i propri alleati nei conflitti dell'ex Urss: Transnistria, Abkhazia, Sud Ossezia, Nagorno Karabakh, Crimea, Donbass, Tagikistan.
- b) Obiettori manifesti alla pace. Negli anni '90, l'Iraq di Hussein aveva attaccato il Kuwait, e anche la Serbia di Milosevic aveva obiettato al valore della pace, con la pulizia etnica in Croazia, Bosnia e Kosovo.
- c) Obiettori manifesti alla democrazia. Questo è il caso dei paesi della civilizzazione sinica: Cina, Vietnam (e Singapore), che sono autoritari (o ibridi) e retti ancora da partiti unici, alcuni dei quali ancora comunisti. La Cina non ha comunque obiettato al mercato e alla pace, a meno che Taiwan non sia attaccato.
- d) Obiettori manifesti alla democrazia e al mercato. Ci sono alcuni esempi: Bielorussia, Cuba, Venezuela, Myanmar (perlomeno sino alle recenti elezioni), ma soprattutto la Corea del nord. Tale regime neo-comunista sinora ha accettato la pace, a meno che la Corea del sud non sia attaccata.
- e) Obiettori manifesti alla democrazia, al mercato e alla pace. I promotori del fondamentalismo islamico, come l'Iran, al Qaeda o l'Isis, hanno rifiutato i tre i valori dell'ordine zoppo: il mercato: sostenendo le istituzioni economiche stataliste collegate al petrolio; la democrazia: preferendo le teocrazie totalitarie, schiavizzando le proprie donne, perseguitando ebrei e cristiani; la pace: promuovendo (perlomeno gli ultimi due attori) la *Jihad* contro l'occidente e favorendo attentati terroristici in occidente e Israele.

Quest'ultima è la minaccia più profonda ai valori dell'ordine mondiale, che proviene dai promotori del fondamentalismo islamico, che stanno rendendo instabile l'attuale

⁹ Sul rapporto tra mercato e democrazia nei paesi extra-occidentali, rimando a Fossati (2013), in cui sono presentate le statistiche (del 2012) sugli indicatori delle istituzioni economiche e politiche, che confermano come linea di tendenza la correlazione tra libertà economiche e politiche. In Fossati (2017), i dati sono stati aggiornati al 2015.

sistema internazionale. Proprio per sconfiggere i suddetti obiettori permanenti (prima i regimi di Milosevic o di Hussein, poi i fondamentalisti islamici) ai valori dell'ordine mondiale, i governi occidentali hanno talvolta rinunciato a promuovere alcuni di essi: la democrazia (in Algeria) e la pace (in Kuwait, Bosnia, Kosovo, Afghanistan). Questo è solo un apparente paradosso, perché anche le democrazie sono fondate sulla non violenza nella politica interna, ma usano la forza (legittima) contro mafie, gruppi terroristici, *serial killer*, pedofili. Se però tale strategia fosse diventata permanente, e la promozione della pace e della democrazia fosse stata fortemente ridimensionata, ci sarebbe stato un ritorno alla *real-politik* e alle diplomazie conservatrici alla Kissinger, ma ciò non è avvenuto né subito dopo l'11 settembre, né dopo le primavere arabe dal 2011 in poi.

Le primavere arabe, gli attentati dell'Isis in Europa e le presidenze di Obama e di Trump

I governi della Nato (Usa inclusi) hanno reagito alle primavere arabe (Diamond, Plattner 2014) iniziate nel 2011 (in Tunisia ed Egitto) con tante incertezze ed un attendismo di fondo. Da un lato le rivolte popolari nei paesi arabi sono state del tutto autonome, e certo non favorite dall'assistenza democratica (cioè quei fondi destinati a garantire la regolarità delle elezioni e a finanziare le ong in materia di diritti umani) dei governi occidentali. Dall'altro in seguito alle primavere arabe, anche Obama ha abbandonato quella diplomazia conservatrice finalizzata alla difesa degli interessi, che aveva caratterizzato la politica estera degli Stati Uniti. Il principio cardine di tale diplomazia, il cui maggiore ispiratore è stato Kissinger, era stato il "male minore"; i regimi autoritari (militari o personalistici) andavano promossi per evitare il male maggiore: prima i governi comunisti, oggi quelli con i fondamentalisti islamici al potere. Invece, Obama ha abbandonato alla loro sorte i vari dittatori (Ben Alì, Mubarak, Saleh); non si sa se tale "non decisione" sia stata frutto di una strategia elaborata razionalmente, o di un adattamento passivo ad eventi non previsti (Kaufman 2016). È più probabile la seconda ipotesi, ma Obama ha corso il serio rischio che dal male minore si potesse passare al male maggiore, con la conquista del potere da parte dei fondamentalisti islamici (sunniti o sciiti). Anche i neo-conservatori avevano rinnegato il principio del male minore con la guerra in Iraq del 2003, facendo cadere il regime di Hussein, e aprendo una fase di *never ending conflict* tra gruppi curdi, sciiti e sunniti, che il federalismo non è riuscito a contenere del tutto.

Dopo le primavere arabe c'è stato l'intervento militare della Nato in Libia, promosso prima da Francia e Gran Bretagna, e poi anche dagli Usa (ma avversato dalla Germania), che ha favorito i gruppi di opposizione che hanno ucciso Gheddafi nell'ottobre del 2011. Si è trattato del terzo episodio (dopo la guerra in Iraq e le primavere arabe), in cui è stato smentito il principio conservatore del male minore incarnato da Gheddafi, che aveva sempre represso i fondamentalisti libici. Tale guerra (contro il tiranno) è stata compatibile solo con i valori del liberalismo, perché stavolta non c'erano neanche progetti neo-con di esportare la democrazia elettorale, oltre che con gli interessi (particolaristici) percepiti dai francesi e dai britannici¹⁰. Allora era emersa la speranza di Obama che cioè le primavere arabe facessero emergere forze politiche islamiche moderate, grazie alle elezioni, come era successo in Turchia con Erdogan, che però si è poi radicalizzato. Ma solo in Tunisia si è verificata una transizione alla democrazia (Stepan 2018). In Egitto i Fratelli musulmani di Morsi hanno vinto le elezioni, ma poi hanno promosso una teocrazia fondamentalista con un progressivo indebolimento della democrazia, tanto da spingere le forze armate ad un colpo di stato militare (il 3 luglio 2013). Ma al contrario dei *golpe* militari attuati prima dell'89 e sostenuti dagli Usa, questo colpo di stato ha avuto origini soprattutto interne, seppure l'esercito egiziano abbia goduto di molti aiuti americani dopo Camp David. C'è stato il sostegno di Arabia Saudita e Israele a tale colpo di stato, ma non degli Usa. Obama si è trovato ancora una volta spiazzato dagli eventi; ha criticato i militari, ma prima non si era opposto neanche alle riforme illiberali dei Fratelli musulmani, sostenuti da Turchia e Qatar¹¹.

Le cose sono andate peggio negli altri stati; l'Isis ha conquistato vaste fasce di territori in Siria ed Iraq, con la proclamazione del califfato il 29 giugno 2014. Le guerre si sono dunque estese a diversi paesi arabi, e hanno coinvolto vari attori (fratelli musulmani, Isis e forze armate in Libia; sciiti alauiti di Assad, curdi, sunniti moderati e Isis in Siria; Isis e governo federale in Iraq; sciiti al Houthi sostenuti dall'Iran, sunniti moderati sostenuti dall'Arabia Saudita, e al Qaeda in Yemen). In Afghanistan la guerra fra governo consociativo e talebani è continuata. Obama è sembrato sprovvisto di una diplomazia stabile (né conservatrice, né liberale, né di sinistra, né neo-conservatrice), a parte il sostegno a gruppi islamici (presumibilmente) moderati come i Fratelli musulmani libici ed egiziani, o i governi di Turchia ed Iran;

¹⁰ I francesi erano ostili a Gheddafi per la guerra in Ciad; i britannici per l'attentato di Lockerbie. Tali interessi soggettivi hanno avuto però un'influenza secondaria; una diplomazia conservatrice fondata sugli interessi occidentali (e sostenuta dai tedeschi) avrebbe portato al sostegno di Gheddafi, il male minore del fondamentalismo in Libia.

¹¹ I governi occidentali non hanno poi penalizzato le forze armate egiziane, non tagliando gli aiuti economici dopo il *golpe*, ma anche in tal caso si è trattato forse di un adattamento passivo.

di conseguenza i rapporti con l'Arabia Saudita erano peggiorati. I bombardamenti dei droni americani contro l'Isis in Iraq e Siria erano iniziati nell'agosto del 2014, ma non avevano raggiunto risultati concreti. Obama stava lanciando un messaggio chiaro ai paesi arabi; il tempo in cui gli Stati Uniti ambivano a governare il mondo sembravano finiti, e gli attori locali alleati dell'Occidente dovevano quindi sbrigarsela in gran parte da soli. Dopo le primavere arabe, è sembrato che vi fosse una sorta di patto tacito di non belligeranza fra i governi occidentali (gli Usa di Obama e i *leader* europei) e l'Isis, basato su questo scambio di promesse: noi facciamo finta di intervenire con i droni in Siria ed Iraq, e voi non fate attentati in occidente¹². E sembrava che l'Isis avesse cambiato strategia militare rispetto ad Al Qaeda: conquistare il potere territoriale nei paesi arabi e non attaccare l'occidente con il terrorismo. Ciò fa capire come in quegli anni nessuna dottrina strategica sofisticata sia stata applicata dai governi occidentali in risposta ai fondamentalisti islamici. Gli Usa di Obama hanno oscillato tra l'attendismo e l'opportunismo; il principio ispiratore del suddetto patto di non belligeranza con l'Isis era il "peggio per loro", e cioè per le popolazioni del Medio Oriente.

Non va poi dimenticato che nella prima metà del 2013, c'era stato l'intervento militare della Francia in Mali, dove un gruppo legato ad Al Qaeda aveva conquistato il potere nell'Azawad, alleandosi con i Tuareg locali. Quello è stato un intervento conservatore, molto simile alla guerra in Afghanistan del 2001, e finalizzato a tutelare gli interessi (e i valori) occidentali. Ma il Mali non è Medio Oriente, è Africa; va poi constatato che in tale conflitto Hollande si è mosso con estrema determinazione.

Gli attentati del 13 novembre 2015 dell'Isis a Parigi hanno però fatto saltare quel patto tacito, e ci sono stati vari attacchi terroristici in Europa: a Bruxelles (marzo 2016), Nizza (luglio 2016), Berlino (dicembre 2016), Manchester (maggio 2017), Barcellona (agosto 2017), e altri minori. Dopo Parigi, lo scenario dell'instabilità disordinata si è consolidato; allora come hanno reagito i governi occidentali?

Dopo il novembre 2015, ci si poteva aspettare che i governi occidentali tornassero alla diplomazia conservatrice, alla vecchia *real-politik* di Kissinger, nell'ambito di quella stabilità disordinata che esisteva nel multipolarismo e nel bipolarismo. Siccome la minaccia del fondamentalismo islamico è forte, l'occidente dovrebbe mobilitarsi con adeguati strumenti diplomatici e/o militari. Per realizzare tale obiettivo, i valori dell'ordine mondiale andrebbero messi da parte una volta per tutte. La democrazia va dimenticata se vi sono i fondamentalisti islamici al potere, rispolverando il principio conservatore del "male minore", per favorire i regimi militari: in Algeria ed

¹² L'episodio di Charlie Hebdo del gennaio del 2015 non aveva suscitato allarmi; sembrava infatti che quegli eccentrici intellettuali parigini "se la fossero cercata".

Egitto, e in Libia (Haftar). Poi, di fronte alle conquiste territoriali dell'Isis sunnita in Siria, Iraq e Libia, o di gruppi sciiti come gli Houthi in Yemen, sarebbero auspicabili interventi militari veri e propri. La diplomazia conservatrice avrebbe bisogno di un multipolarismo non ipotetico e anarchico come quello attuale, ma di una concertazione efficace tra le maggiori potenze per favorire la stabilità. Ma qualcosa è stato fatto; nell'agosto 2016 i bombardamenti degli Usa di Obama hanno aiutato il governo libico a cacciare l'Isis da Sirte. E nel 2017, grazie anche alle bombe degli aerei degli Usa di Trump e della Russia, gli eserciti irakeno e siriano hanno riconquistato quasi tutti i territori all'Isis. In tali casi, il grosso dello sforzo militare è stato però compiuto dalle forze armate locali; sono morti solo circa cinquanta soldati degli Usa, che hanno evitato interventi militari diretti come in Afghanistan ed Iraq. L'unica dottrina strategica di Trump è stata quella di una sorta di effetto "catalizzatore" di tali guerre, per concentrare gli attacchi terroristici dei fondamentalisti islamici in quei paesi, ed evitarli in occidente.

La maggiore debolezza degli Usa, dei governi europei e dell'Onu si sta manifestando nella incapacità di proporre una strategia efficace di risoluzione dei conflitti. In Libia, Yemen e Siria, c'è stata solo la proposta *politically correct* di un *power sharing agreement*, cioè di governi consociativi in cui siano rappresentati tutti i gruppi politici che si stanno facendo la guerra da anni, e che si odiano profondamente. Non sono mai state preposte né la secessione (per il pregiudizio anti-nazionalista dei conservatori e della sinistra multi-culturalista), né il federalismo. L'unico paese in cui il consociativismo può avere successo è forse la Libia, dove i gruppi in conflitto sono tutti sunniti. Nessun *leader* occidentale (primi fra tutti Obama e Trump) sembra in grado di comprendere i conflitti tra i vari gruppi culturali in medio oriente. Negli anni '90 i vari Clinton e Blair avranno fatto degli errori, ma avevano un qualche progetto, e in quegli anni anche l'Unione Europea (Tocci 2007) ha contribuito a promuovere la risoluzione dei conflitti nella ex Jugoslavia (come in Macedonia); ora siamo alla *tabula rasa*, che coinvolge la Mogherini e l'Onu. Il fondamentalismo islamico ha tanto intimidito i governi occidentali, che non sanno più come rispondere a tale minaccia, oscillando tra il *wait and see*, i timidi bombardamenti, e le proposte *politically correct* di patti consociativi. Anche la differenza tra la priorità per l'Iran da parte di Obama e per l'Arabia Saudita da parte di Trump non sembra il risultato di una *Grand Strategy*, ma l'adattamento a strategie decise dagli attori locali (Kaufman 2016). Secondo l'Iran, il Qatar e la Turchia di Erdogan, vanno sostenuti i fondamentalisti islamici moderati, come i Fratelli Musulmani, e Obama ha seguito tale consiglio. Arabia Saudita ed Emirati Arabi preferiscono non fidarsi, promuovendo le forze armate attraverso colpi di stati come quelli di Al Sisi in Egitto. E Trump sta seguendo (timidamente) tale diplomazia, ma non ha appoggiato un *golpe* militare di Haftar in Libia.

In Occidente ha prevalso il debole sostegno militare a stati fragili, con la promozione di deboli tregue e accordi consociativi, contro gruppi terroristici che magari cedono il potere, ma che continuano a fare attentati. Gli Usa e i governi europei non hanno più le idee chiare neanche su quali siano i propri interessi; la risposta militare all'Isis dopo gli attentati a Parigi ha portato solo a interventi militari indiretti. I governi occidentali non sono più capaci di tentare di attuare una diplomazia fondata sui valori e le ideologie come negli anni '90. Obama ha abbandonato anche il liberalismo, con l'avvicinamento ad Iran e Cuba, in cambio di nessun progresso democratico. Gli Usa di Obama e di Trump non solo non sono più una super potenza, ma non sono neanche una grande potenza, che almeno ha capacità di *governance*: seppur selettiva (in America latina, Medio oriente e nell'Asia più ricca) e non a 360 gradi. Gli Usa non hanno finora saputo rispondere al Venezuela di Chavez e di Maduro, che grazie al petrolio ha saputo sostenere anche il regime comunista di Cuba, nonostante la morte di Fidel Castro. Il conflitto con la Corea del nord è altrettanto irrisolto; una grande potenza dovrebbe avere la capacità di influenzare la Cina, che grazie ai propri aiuti economici e militari favorisce la sopravvivenza al potere del regime neo-comunista della Corea del nord¹⁵.

Le diagnosi dei cultori delle correnti di pensiero, come i realisti – che enfatizzano solo le diplomazie finalizzate a tutelare gli interessi (economici o di sicurezza) – o i liberali “riflettivisti” – che pongono l'accento solo sui valori –, non sono più in grado di interpretare la politica mondiale contemporanea¹⁴. In questo saggio è stato seguito l'approccio della scuola italiana di scienza politica, che è sempre partita dall'evidenza empirica, a cui ha applicato i concetti (come l'ordine) e i modelli (come quelli sulle culture politiche).

Esiste un'alternativa all'attendismo del disordine instabile e alla stabilità disordinata, collegata ad un eventuale ritorno al conservatorismo? La risposta è positiva ed è quella dell'“ordine instabile”, visto che il ritorno all'ordine stabile degli anni '90

¹⁵ Per una classificazione degli status di potenza, costruita sui comportamenti e non sulle potenzialità, rimando a Fossati (2009). Le diplomazie di Obama e Trump, seppure diverse nello stile comunicativo (conciliante nel primo caso, ed aggressivo nel secondo) sono molto simili nei contenuti; gli Usa non sono tornati all'isolazionismo diplomatico, ma non sono neanche più una grande potenza. Kupchan (2002) aveva già fatto riferimento alla fine dell'“era americana”. Non sono grandi potenze neanche la Cina, né la Russia. Entrambi i paesi stanno attuando delle diplomazie coerenti da medie potenze, a tutela dei propri interessi economici (la Cina) e in materia di sicurezza (la Russia). In parallelo, la Cina è piuttosto debole nell'arena militare – Taiwan è ancora indipendente –, e la Russia in quella economica.

¹⁴ I realisti neo-classici (Rose 1998), hanno ridefinito gli interessi a partire dalle percezioni dei vari attori; così possono sostenere *ex post* che contano sempre gli interessi soggettivi, che cambiano sempre, perché gli attori li percepiscono ogni volta in modo diverso. Così si fa un “permanente” processo alle intenzioni, e i valori non contano mai.

è utopistico. La priorità verrebbe data alla tutela dei valori liberali: pace, democrazia, mercato, e soprattutto auto-determinazione nazionale. I fondamentalisti islamici hanno conquistato il potere, anche sfruttando le debolezze degli stati pluri-nazionali. I governi occidentali dovrebbero dimenticare il *politically correct* e Westphalia, e accettare le secessioni. Nei paesi islamici, andrebbero promossi (dalla Nato, dall'Onu...) dei referendum in cui le popolazioni possano scegliere tra federalismo, confederazioni, formazione di nuovi stati, riunificazioni con i vicini. Ciò potrebbe portare alla formazione di uno stato palestinese, di uno curdo, allo smembramento di Libia, Siria, Iraq, Afghanistan, Yemen¹⁵. I referendum sono la premessa per la formazione di istituzioni più legittimate dalle popolazioni (solo sciite o solo sunnite; solo serbe o solo albanesi); nulla toglie che i cittadini possano scegliere anche il federalismo o le confederazioni, se le popolazioni di diverse nazionalità sono molto mescolate fra loro. L'auspicio è che i governi di tali stati mono-nazionali sappiano meglio combattere i fondamentalisti islamici al loro interno, ed evitare le guerre con altri gruppi etnici e/o religiosi nelle loro relazioni esterne. Lo scenario dell'ordine instabile dovrebbe evitare la necessità di interventi militari dei governi occidentali nei paesi islamici. Tale processo sarebbe però molto faticoso e bisognoso di tempi abbastanza lunghi per essere realizzato; proprio per questo motivo, il sistema internazionale diventerebbe forse più instabile. Si tratta naturalmente di uno scenario idealistico, che al momento sembra piuttosto lontano dall'essere realizzato.

Ecco la tipologia che sintetizza i quattro scenari presentati in questo saggio (vedi Tab. 1). La stabilità disordinata fondata sugli interessi si è realizzata nelle fasi del multipolarismo e del bipolarismo, e potrebbe riemergere se le maggiori potenze tornassero alla vecchia *real-politik*. L'ordine stabile "intensivo" in valori è stato tentato negli anni

¹⁵ I referendum prevedono le confederazioni, che sono delle federazioni con il "piano B", cioè con la possibilità di optare per la secessione in futuro. In Fossati (2008) sono indicate le terapie per la risoluzione di ogni conflitto. Lo Yemen potrebbe dividersi tra uno stato sciita al nord e uno sunnita al sud, mettendo fine agli interventi militari di Iran e Arabia Saudita. L'indipendenza del Kurdistan potrebbe essere sancita unendo i territori curdi di Siria ed Iraq, ma non della Turchia, per evitare un'*escalation* del conflitto. In Siria, Iraq e Afghanistan, nel breve periodo ci potrebbero essere delle confederazioni che consolidino entità sunnite e sciite, o tagike, uzbeke e pashtun; nel medio periodo, attraverso dei referendum i cittadini potrebbero mantenere il federalismo o dividersi in stati culturalmente omogenei. La Libia è tutta sunnita, e il federalismo sembra la soluzione più equa del conflitto, anche se è possibile che la guerra porti al dominio delle forze armate di Haftar. Israele potrebbe favorire la costituzione di uno stato palestinese indipendente in Cisgiordania, premiando i moderati di Fatah, e mantenere l'autonomia amministrativa a Gaza, punendo i radicali di Hamas, che ancora mirano alla distruzione di Israele. Il federalismo è auspicabile anche in Ucraina; tale soluzione era stata proposta da Putin, e avrebbe potuto prevenire la guerra nel Donbass, ma è stata osteggiata dal governo ucraino, espressione dei cittadini occidentali filo-europei. Il conflitto in Kosovo potrebbe essere risolto da uno scambio di territori con la Serbia, per consolidare due stati quasi mono-nazionali (Fossati 2008).

'90, ma si è realizzato in modo solo parziale (“zoppo”). L'instabilità disordinata, in cui c'è una combinazione disarmonica di interessi e valori, è tipica delle fasi di mutamento, e cioè tra le due guerre mondiali e nella fase post-11 settembre. L'ordine instabile è solo uno scenario potenziale.

Tabella 1 – Gli scenari dell'ordine e della stabilità

		<i>Stabilità internazionale</i>	
		No	Sì
<i>Ordine mondiale</i>	Sì	ORDINE INSTABILE (Scenario potenziale)	ORDINE STABILE (Concerto delle potenze e Ordine “zoppo” degli anni '90)
	No	INSTABILITÀ DISORDINATA (1915-1945 e post-2001)	STABILITÀ DISORDINATA (Multipolarismo, Bipolarismo e Diplomazie conservatrici)

Bibliografia

Aron R.

1962 *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Callman/Levy.

Burnell P.

2010 'Promoting democracy and promoting autocracy: towards a comparative evaluation', *Journal of Politics and Law*, 3/2: 1-14.

Carothers T.

1991 *In the name of democracy. US policy toward Latin America in the Reagan years*, Berkeley, University of California Press.

2002 'The end of the transition paradigm', *Journal of Democracy*, 13/1: 5-21.

2004 *Critical mission. Essays on democracy promotion*, Washington, Carnegie Endowment for Democracy and Peace.

Chwieroth J.M.

2010 *Capital ideas. The IMF and the rise of financial liberalization*, Princeton, Princeton University Press.

Diamond L., Plattner M.F. (a cura di)

2014 *Democratization and authoritarianism in the Arab world*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Fossati F.

1995 'Giganti economici e paesi in via di sviluppo: la struttura dell'influenza economica internazionale', *Quaderni di Scienza della Politica*, 2/1: 57-109.

1997 *Mercato e democrazia in America latina*, Milano, Angeli.

1999 'L'ordine mondiale dopo la guerra fredda', *Il Mulino*, 384: 612-25.

2006 'Il crescente ruolo delle ideologie nella politica mondiale dopo la guerra fredda', *Quaderni di Scienza Politica*, 13/2-3: 365-95.

2008 *I conflitti armati contemporanei. Quali soluzioni*, Gorizia, Isig. Aggiornamento al 31-12-2017, in: <http://isig.it/ricerche/dbase-conflitti-armati/>

2009 'La politica estera italiana: lo status di potenza, le interpretazioni, le culture politiche', *Quaderni di Scienza Politica*, 16/1: 137-65.

2013 'Il rapporto fra i processi di democratizzazione e liberalizzazione economica nei paesi non occidentali dopo l'89', *Quaderni di Scienza Politica*, 20/3: 369-403.

2017 *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

2018 'Modelli di regimi non democratici', *Quaderni di Scienza politica*, 25/1: 7-31.

Gabusi G.

2009 *L'importazione del capitalismo. Il ruolo delle istituzioni nello sviluppo economico cinese*, Milano, Vita e pensiero.

Galtung J.

2000 *Pace con mezzi pacifici*, Milano, Casa Editrice Esperia.

Galtung J., Jacobsen C.

2000 *Searching for peace. The road to transcend*, London, Pluto Press.

Goldstein J., Keohane R.O.

1993 *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press.

Guzzini S.

1998 *Realism in international relations and international political economy*, London, Routledge.

Haggard S.

1990 *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca, Cornell University Press.

Huntington S.

1996 *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon and Schuster.

Ikenberry G.J.

2001 *After victory. Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*, Princeton, Princeton University Press.

2011 *Liberal Leviathan. The origins, crisis and transformations of the American world order*, Princeton, Princeton University Press.

Kaufman R.G.

2016 *Dangerous doctrine. How Obama's grand strategy weakened America*, Lexington, University Press of Kentucky.

Keating M.

2001 *Plurinational democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era*, Oxford, Oxford University Press.

Kissinger H.

2014 *World order. Reflections on the character of nations and the course of history*, London, Allen Lane.

Kupchan C.A.

2002 *The end of the American era. US foreign policy and the geo-politics of the 21st century*, New York, Knopf.

2012 *No one's world. The west, the rising rest and the coming global turn*, Oxford, Oxford University Press.

Mattina L. (a cura di)

2004 *La Sfida dell'allargamento. L'Unione Europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino.

Mc Carthy P.A.

1998 *Hierarchy and flexibility in world politics: adaptation to shifting power distribution in the UN security council and in the IMF*, Aldershot, Ashgate.

Mearsheimer J.J.

2001 *The tragedy of the great power politics*, New York, Norton.

Mearsheimer J.J., Walt S.M.

2007 *The Israel lobby and US foreign policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

Morgenthau H.

1948 *Politics among nations*, New York, Knopf.

Morlino L.

2008 'Regimi ibridi o regimi in transizione', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 38/2: 169-90.

Moschella M.

2013 *Governare la finanza globale*, Bologna, Il Mulino.

O'Donnell G.

1999 *Counterpoints. Selected essays on authoritarianism and democratization*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Organski A.F.K.

1958 *World politics*, New York, Knopf.

Przeworski A.

1991 *Democracy and the market*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rose G.

1998 'Neo-classical realism and theories of foreign policy', *World Politics*, 51/1: 144-72.

Rosecrance R.

1992 'A new concert of powers', *Foreign Affairs*, 71/2: 64-82.

Rosenau J.N., Czempiel E. (a cura di)

1992 *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sorensen G.

2006 'What kind of world order? The international system in the new millennium', *Cooperation and conflict*, 2006, 41/4: 343-63.

Stepan A.

2018 *Democratic transition in the Muslim world: a global perspective*, New York, Columbia University Press.

Stoppino M.

1995 *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.

Tocci N.

2007 *The European Union and conflict resolution. Promoting peace in the backyard*, London, Routledge.

Waltz K.

1979 *Theory of international politics*, Reading, Addison Wesley.

1993 'The emerging structure of international politics', *International Security*, 18/2: 44-79.

Wendt A.

1999 *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wight M.

1979 *Power politics*, Harmondsworth, Penguin.

About the author

Fabio Fossati is Associate Professor in Political Science at the University of Trieste, where he teaches International Relations. He has been visiting scholar at the CEPAL in Santiago and Buenos Aires, CENDES in Caracas, University of California in Berkeley, Essex University in Colchester, Universidad Complutense in Madrid and OECD in Paris. He has published four books in Italian (*Mercato e democrazia in America Latina*; *Economia e politica estera in Italia*; *I conflitti armati contemporanei: quali soluzioni*, with the preface of Galtung; *Introduzione alla politica mondiale*), then one book in English: *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics* (Cambridge Scholars Publishing). Moreover, he has published nearly 45 articles in international relations and comparative politics journals.

FABIO FOSSATI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: FABIO.FOSSATI@dispes.units.it