

IL PARADOSSO DELL'ORDINE NELLE ATTUALI RELAZIONI INTERNAZIONALI
Intervento dell'Ambasciatore Boris Biancheri, Presidente di ANSA
e dell'Istituto di Politica Internazionale

Magnifico Rettore, Autorità, Chiarissimi Professori, Signore, Signori, cari ragazzi,
Sono profondamente grato al Magnifico Rettore e al Senato Accademico dell'Università degli Studi di Genova per avermi dato l'occasione di prendere la parola in questa solenne inaugurazione dell'anno accademico. È un grande privilegio di cui sono pienamente consapevole e ve ne ringrazio.

Guardando alle relazioni internazionali e alle profonde trasformazioni che le hanno attraversate negli ultimi anni, viene fatto spesso di dire che il mondo di oggi è il prodotto della fine delle ideologie, della scomparsa del bipolarismo, del collasso dell'Unione Sovietica e della sopravvivenza di un'unica superpotenza, gli Stati Uniti d'America. Da un punto di vista storico, questa osservazione è naturalmente esatta. Ricordiamo bene Ronald Reagan e Margaret Thatcher affermare che dalla fine del comunismo sarebbe sorto un nuovo ordine mondiale. E tuttavia, a parte il fatto che non si vede al momento molto ordine nel mondo, io non credo che la fine del comunismo sia all'origine dei mutamenti avvenuti nella società contemporanea: credo, all'opposto, che il comunismo sia crollato, e il suo impero si sia dissolto con esso, a causa dei mutamenti che la società contemporanea sta attraversando.

Vorrei accennare qui a due fenomeni che mi sembrano profondamente originali, uno di essi forse addirittura epocale, che caratterizzano il mondo moderno e che vengono spesso sottovalutati nell'esame delle attuali relazioni internazionali.

Il primo di questi fenomeni è costituito dall'esistenza di due forze di segno esattamente opposto – la globalizzazione e la frammentazione – che si combattono, si contraddicono e prevalgono volta a volta, l'una o l'altra, in certe aree geografiche o in certi ambiti di attività, ma che allo stesso tempo all'interno di una medesima comunità umana.

Sulla globalizzazione non mi dilungo. Se ne è parlato tanto che il termine stesso è diventato quasi impronunciabile. Resta il fatto che la globalizzazione costituisce il segno dominante di settori decisivi dell'evoluzione della società, e non soltanto di quelli immateriali come la scienza, la tecnologia o la finanza pura, ma anche, e ogni giorno di più, nella produzione dei beni e nel loro commercio. Al tempo stesso la nostra epoca ha visto la destrutturazione di grandi soggetti internazionali e la loro scomposizione in numerose entità minori; e tutto questo sulla spinta di un vasto, generale processo di rivendicazione di identità particolari, etniche, culturali, giuridiche, politiche o religiose.

Quando le Nazioni Unite sono state create, la comunità internazionale si componeva di cinquanta stati, cinque dei quali – gli attuali membri permanenti del Consiglio di Sicurezza – occupavano, con i loro imperi coloniali, tre quarti del globo abitato. Venti anni dopo, il numero degli stati si era raddoppiato, soprattutto per effetto della decolonizzazione. Oggi, ad altri quarant'anni di distanza, quel numero si è raddoppiato ancora una volta e abbiamo 200 stati nel mondo. La disgregazione dell'URSS ha portato alla creazione di 15 repubbliche, quella della Jugoslavia a cinque, quella della Cecoslovacchia a due. Più di quaranta nazionalità aspirano tuttora concretamente all'indipendenza. La geografia delle autonomie desiderate è altrettanto complessa quanto quella delle autonomie effettive. Per fare solo un esempio, lo tsunami di dicembre ha colpito a caso le coste dell'Asia meridionale: in entrambi i paesi più colpiti, lo Sri Lanka e l'Indonesia, vi sono aree, quella dei Tamil e l'Aceh, che da anni lottano per ottenerla.

Un mondo con cinquanta attori e uno con duecento attori non possono recitare la stessa commedia né avere la stessa regia. Il sistema di sicurezza collettiva progettato alla fine del secondo conflitto mondiale partiva da una diversa configurazione del mondo. In questo sta una delle ragioni della inadeguatezza del sistema dell'ONU a far fronte ai compiti che gli erano stati affidati. Una simile condizione di frammentazione e di moltiplicazione dei soggetti la troviamo però anche all'interno dei singoli paesi, in particolare là dove si tratta di decisioni che investono la sfera delle relazioni con l'estero. In primo luogo, perché la globalizzazione fa sì che ogni settore dell'attività umana abbia oggi una sua dimensione internazionale: non più solo la politica, l'economia o la finanza, ma anche l'ambiente, la scienza, la tecnologia, il diritto, la salute, le comunicazioni, tutto ha acquistato oggi anche una dimensione che supera quella dello stato nazionale. La politica estera non è quindi più il frutto delle valutazioni e decisioni del Capo di Governo, o del suo Ministro degli Esteri con i suoi ambasciatori, come era ancora 50, o 60 anni fa. Ogni membro del governo ha giustamente la sua parola da dire e interviene per la parte di propria competenza. Si è poi moltiplicato il numero di soggetti diversi da quelli istituzionali, che concorrono anch'essi a fare politica estera: le grandi imprese, evidentemente, le istituzioni finanziarie, i sindacati, i media, le lobby, le organizzazioni non governative e via dicendo. Mille interessi particolari concorrono così a formare decisioni che, anziché esserne la sintesi, ne sono spesso il minimo comune denominatore. In questo senso lo stato ha perduto potere e chi lo rappresenta ne ha perduto in ugual misura. E tuttavia è poi lo Stato, o chi lo rappresenta, che agisce sul piano internazionale. Ma se chi agisce non esprime una precisa volontà bensì una congerie di volontà di grado e valore diverso, il disegno che ne emerge è spesso oscillante e disordinato.

Vale la pena, senza entrare nel dettaglio dell'azione di questi singoli soggetti extra-istituzionali, soffermarsi un attimo su quello che tra di essi è forse il più potente e il più diretto: i media. Dell'influenza che ha la stampa su tutti i processi decisionali interni, e quindi anche su quelli relativi alla politica estera, non c'è quasi bisogno di parlare. Ancora più importante, grazie al messaggio immediatamente e universalmente percepibile che trasmette attraverso l'immagine, è la televisione. Quando ero ambasciatore a Washington, nell'estate del 1992, le televisioni di tutto il mondo, guidate dalla CNN, trasmisero a lungo delle tragiche immagini della carestia che era stata causata in Somalia da una prolungata siccità e dallo stato generale di confusione che prevaleva nel paese. L'effetto di quelle immagini sull'opinione pubblica americana fu immenso ed immediato. Esso indusse George Bush, che era alla fine del suo mandato, a inviare un corpo di spedizione in Somalia sotto copertura delle Nazioni Unite e con la partecipazione di vari paesi, tra cui quella importante dell'Italia. L'operazione *'Restore Hope'* di soccorso e riabilitazione delle strutture del paese aveva avuto inizio da pochi mesi quando le televisioni trasmisero le immagini di un attacco di bande locali a marines americani e quelle del corpo di uno di essi trascinato per le vie di Mogadiscio. L'effetto fu altrettanto forte e immediato, al punto da indurre Clinton, succeduto a Bush nel gennaio del 1993, a ritirare il contingente e porre fine all'operazione. Una complessa iniziativa multilaterale ebbe inizio e termine a causa di pochi minuti di filmato televisivo. E l'impatto resta tale che ancor oggi, a più di

dodici anni di distanza, l'eventualità di un intervento collettivo per riportare ordine in Somalia non è mai stato preso in considerazione né a Washington né all'ONU.

Su questa varietà di centri di influenza e su queste società divise soffia il vento impetuoso della globalizzazione. Ma il mondo non è uno spazio piatto: ci sono case, muri e cortili dove ci si rifugia e altri se ne costruiscono per difendersi da quel vento. Chi deve decidere è diviso tra le spinte a vedere grande, a perseguire processi di integrazione e a rimuovere barriere e invece le spinte a guardare al piccolo, al locale e ad ascoltare la voce di ognuno. Il mondo si muove oggi disordinatamente tra queste spinte contrastanti.

Ma, tutto sommato, il conflitto tra l'universale e il particolare, che ritorna oggi con tanta forza, si è avuto molte volte in passato: basta pensare alle idee universali dell'Impero e al particolarismo dei principi o delle signorie. L'altro fenomeno al quale accennavo all'inizio e che caratterizza, assieme al binomio globalizzazione/frammentazione, la difficile età contemporanea, sembra invece del tutto nuovo; e non mi è chiaro fino a che punto sia esattamente percepito dalle coscienze di chi governa e di chi forma le nostre opinioni pubbliche. Ogni società umana è passata storicamente attraverso fasi di rivolgimento e di trasformazione e altre fasi di relativa quiete e stabilità. Anche quando i governi, o nel passato i principi, cercavano di mutare le condizioni politiche o geopolitiche del contesto nel quale si trovavano, il fine ultimo era comunque quello di raggiungere la sicurezza e la stabilità. Che l'azione fosse ispirata a preoccupazioni di difesa, o a mire di espansione territoriale, o al tentativo di affermare dei principi e delle idee, ai popoli sono stati proposti degli obiettivi che, una volta raggiunti, avrebbero assicurato un tempo, se non perpetuo quanto meno prolungato, di pace. L'aspirazione di fondo dei governanti come dei sudditi era quella di costituire un ordine basato sulla stabilità.

Le cose, oggi, non sembrano essere più così. Mettiamo subito da parte la stabilità economica, che è un mito declinante tanto sul piano pubblico quanto su quello privato (indipendentemente dalle terminologie impiegate nel linguaggio ufficiale, dove la parola stabilità ricorre soprattutto per essere corretta e specificata). Ciò che si persegue soprattutto è la libertà di impresa e di commercio, la competitività, la crescita, vale a dire obiettivi che implicano il movimento e che con ciò stesso contraddicono l'idea di stabilità. Altrettanto dicasi della sfera della conoscenza e del sapere dove, in realtà, la stabilità non è mai esistita se non per periodi limitati che, infatti, noi chiamiamo oscuri. Oggi è anche il principio di stabilità politica che viene contraddetto: ed è questo che apre una fase nuova, in certo senso rivoluzionaria nel sistema internazionale.

Quando l'America, rimasta l'unica potenza militare globale – e non perché tale fosse il suo originario obiettivo ma perché così è avvenuto a seguito del fallimento dell'impero sovietico e della incapacità di altri soggetti di modificare questo stato di fatto – si assegna il compito di diffondere la democrazia, configura con ciò un ordine mondiale in cui l'obiettivo non è più quello di restaurare una legittimità internazionale violata o di riparare dei torti pregressi e di ripristinare così uno stato di sicurezza e di stabilità. Configura invece un ordine mondiale basato sul movimento e quindi su una condizione di instabilità permanente. È sufficiente sfogliare un atlante geopolitico che evidenzia i paesi retti da sistemi democratici che assicurano la tutela dei diritti fondamentali, quelli dove la libertà individuale è invece limitata e quelli dove è nulla, per rendersi conto di quale impresa gigantesca sarebbe quella di trasformare il globo per diffondere dovunque i principi democratici e i diritti fondamentali dell'individuo. Solo affrontare le situazioni estreme, quelle che costituiscono una più evidente violazione di questi principi e al tempo stesso una minaccia potenziale alla sicurezza generale, i paesi cioè che la terminologia americana contemporanea definisce "l'asse del male", e portarli alla democrazia, è un compito che può comportare anni e anni, se non decenni, di instabilità.

A ben vedere, poi, anche quel polo che oggi afferma di essere il grande antagonista della supremazia globale degli Stati Uniti, vale a dire la galassia di movimenti radicali islamici che impiega l'arma del terrorismo, anche questa forza per così dire alternativa ha degli obiettivi che

presuppongono una conflittualità permanente. Nessuno può pensare che il fine di sconfiggere il male, impersonificato nella visione capitalistica volta alla creazione di benessere materiale di cui gli Stati Uniti sono il simbolo, sia raggiungibile nell'arco di tempo di qualche generazione. Il più utopico dei profeti della jihad può pensarlo solo nello spazio di secoli. Questi concetti appaiono come provocatori e paradossali nel momento in cui vengono esplicitati. Di fatto, stiamo già vivendoli nella prassi, talvolta senza accorgercene.

L'idea stessa di un sistema permanentemente instabile si affianca alla progressiva distruzione delle regole tradizionali che miravano a preservare l'ordine e a circoscrivere e limitare i conflitti. Si pensi, ad esempio, al caso estremo costituito dal diritto internazionale di guerra, anzi al concetto stesso di guerra e alla sua evoluzione nel corso relativamente di pochi anni. Guerra si aveva un tempo quando un esercito varcava le frontiere del territorio di un altro stato sovrano o compiva nei suoi confronti un equivalente atto aggressivo. Dallo stato di guerra discendeva tutta una serie di conseguenze giuridiche. Essa si apriva (il più delle volte) e si chiudeva con atti formali. Oggi, la condizione di guerra dal terrorismo e al terrorismo pone una gran parte dell'umanità in condizione di guerra permanente, tanto più vaga e incerta in quanto non vi è accordo neppure su che cosa esattamente il terrorismo sia e come lo si possa definire.

A parte questi aspetti estremi, l'idea di provvisorietà e instabilità è entrata a far parte della vita quotidiana. Se raffrontato alle rassicuranti certezze dell'età del positivismo, il nostro modo di vivere che i progressi della tecnologia modificano costantemente (tanto che un oggetto diventa obsoleto nel momento stesso in cui raggiunge il grado di efficienza desiderato) è già un modo di vivere estremamente incerto. Mi chiedo talvolta se i giovani sentono queste tensioni con la stessa intensità con cui le sentono le generazioni cresciute nel culto della stabilità e della sicurezza.

La realtà è che le configurazioni di un mondo perfetto, e tali sono quelle che si ispirano all'idea di una democrazia o di una fede universale, appartengono a una visione utopica e sostanzialmente romantica. Sulla scia di Machiavelli, vi sono coloro che hanno suggerito invece che un mondo perfetto, un mondo dove tutti i grandi valori in cui gli uomini credono siano realizzati e conciliati tra loro, un mondo simile non può esistere. Noi diamo a una tale visione riduttiva il nome di *realpolitik* o di relativismo, e la storia si è solitamente incaricata di dare ad essa una conferma. È possibile che questo sia ciò che accade oggi, in una difficile e contraddittoria, ma anche stimolante e affascinante, fase della vita internazionale che fa del disordine il centro dell'ordine mondiale.