

Alberto Martinelli

**Lo scenario politico globale e il declino dell'egemonia americana.
(lectio Mario Stoppino 2010)**

Il mondo in cui viviamo (in via di globalizzazione o parzialmente globalizzato) è un mondo di crescente interdipendenza economico-finanziaria, tecnologica, sociale, in cui i contesti locali sono sempre più influenzati da eventi e processi apparentemente distanti, ma soggetti alla logica dei processi globali. Molti sono gli eventi recenti che mostrano sia le opportunità che i rischi prodotti dall'interdipendenza: circa le prime basta pensare alla straordinaria crescita della Cina e delle altre *developing economies*, come l'India e il Brasile; circa i secondi si pensi alla rapidità con cui si è propagata la crisi finanziaria globale e al rischio sovrano di Grecia, Irlanda e Portogallo (che minacciano la sopravvivenza stessa del sistema monetario europeo e rischiano di compromettere le strategie di superamento della crisi economica mondiale nella Unione europea). E' sempre meno possibile separare il contesto nazionale e locale da quello globale, come mostrano eventi diversi, dagli scioperi nelle fabbriche cinesi che possono ridurre la competitività delle esportazioni cinesi alla catastrofe ambientale del Golfo del Messico che può modificare i rapporti tra governi nazionali e multinazionali petrolifere.

La globalizzazione contemporanea è caratterizzata dalla contraddizione tra la crescente interdipendenza economico-finanziaria e la crescente frammentazione politica e eterogeneità culturale. La prima tendenza fa sì che sia gli aspetti positivi che quelli negativi, sia le opportunità che i rischi del mercato globale si diffondano con grande rapidità da un paese all'altro. La seconda tendenza, unitamente alla erosione di sovranità degli stati nazionali, rende più difficile il coordinamento delle politiche di gestione delle crisi e più complessa la governance globale, che è divenuto il problema prioritario della politica internazionale. Il mondo è allo stesso tempo più connesso e più disunito, più bisognoso di cooperazione e meno facilmente governabile.

La contraddizione tra interdipendenza e frammentazione e la connessa complessità e difficoltà della governance sono innanzitutto riconducibili alla conclusione di quella che è stata definita 'la guerra civile mondiale' tra USA e URSS, che non ha solo posto fine all'ordine internazionale bipolare e suscitato i consueti problemi di ogni 'dopoguerra' (come trattare l'avversario sconfitto, la Russia, come ridefinire i rapporti con gli alleati, in primo luogo i membri della nato e il Giappone, con quali principi e istituzioni ridisegnare un ordine internazionale che permetta di cogliere i frutti della vittoria, garantendo sicurezza e benessere), ma ha anche 'liberato' tensioni e conflitti regionali e locali di natura etnica, culturale, geopolitica che venivano in precedenza riassorbiti all'interno della contrapposizione tra le due superpotenze (si pensi in particolare alla rinascita dei nazionalismi e al rafforzamento delle identità etniche e religiose nello spazio post-sovietico). Ma la complessità e l'incertezza del sistema internazionale sono conseguenza anche di altri processi, tra cui i più importanti sono:

e l'incapacità di ogni singolo stato, per quanto potente, di gestire da solo i principali problemi della agenda globale, dalla stabilità finanziaria al riscaldamento terrestre, dal terrorismo ai rischi di pandemie, a causa della crescente interdipendenza globale;

il declino relativo della egemonia americana e la rapida e vigorosa ascesa di altre potenze (a cominciare dalla Cina e dall'India) che stanno riacquistando il ruolo produttivo e il peso demografico che avevano agli albori della modernità europea e occidentale, con il conseguente spostamento del baricentro della politica mondiale in Asia (ovvero non sono tanto gli Stati Uniti a declinare quanto altri paesi a crescere),;

la crescente complessità del sistema degli stati (che è attualmente formato da 194 nazioni sovrane internazionalmente riconosciute di cui 192 sono membri dell'ONU, da 6 a 10 grandi potenze di cui una con caratteri di superpotenza, 20 grandi paesi invitati ai summit

del G20 come quello imminente di Seoul), con la conseguenza di un significativo aumento del numero dei partecipanti ai processi decisionali e dei potenziali *veto-players*; l'abbassamento delle barriere all'entrata nella politica mondiale, anche in virtù della rivoluzione informatica, con la conseguenza che anche molti attori non governativi (imprese transnazionali, organizzazioni internazionali non governative, movimenti collettivi, comunità religiose, diaspore etniche, ecc.) sono in grado di esercitare la propria influenza nel processo di formazione delle decisioni.

L'effetto combinato di questi diversi fattori ha prodotto: una più ampia libertà di scelta dei singoli stati nel definire e cercare di attuare le proprie priorità strategiche, un forte aumento di rapporti bilaterali e una conseguente crisi del controllo; cambiamenti nei rapporti di forza tra i principali attori della politica globale che continuano tuttavia a essere inseriti in gerarchie di potere e di influenza; un aumento delle aspettative di progresso economico e sociale dei paesi emergenti, pur in presenza di persistenti disuguaglianze economiche e sociali; e, in generale, una crescente instabilità e una crescente insicurezza.

Fatta questa premessa, discuterò sinteticamente tre questioni:

- a) i principali scenari della politica globale (in forma ideal-tipica) e i connessi modelli di governance,
- b) il ruolo degli Stati Uniti (che è cruciale nel valutare il grado di probabilità i diversi scenari), chiedendo se la leadership americana sia o meno in declino irreversibile e se sia o meno necessaria alla governance multilaterale della globalizzazione,
- c) la natura della sfida cinese e il ruolo dell'Unione Europea nel contribuire alla realizzazione di quello che definisco il modello poliarchico di governance globale.

I principali scenari della politica globale.

Dopo l'implosione dell'Unione Sovietica ha prevalso per breve tempo la tesi del trionfo del connubio 'capitalismo di mercato-democrazia liberale', che ha avuto la sua espressione più nota nel libro di Fukuyama *La fine della storia*, in cui si afferma che siamo di fronte al "totale esaurimento di ogni alternativa sistematica e praticabile al liberalismo occidentale". A questo scenario di egemonia americana e occidentale incontrastata e ad altri scenari egemonici di integrazione globale (in cui tuttavia l'egemonia americana è moderata da un complesso di impegni e vincoli istituzionalizzati e bilanciata dal ruolo sempre più rilevante alle grandi potenze emergenti) si sono, tuttavia, progressivamente contrapposti scenari di frammentazione che delineano un quadro della politica globale sostanzialmente non governato e conflittuale, in cui le varie forme di governance mondiale pubblica come i regimi internazionali, le relazioni intergovernative, i blocchi regionali e gli accordi interregionali (che dovrebbero compensare l'erosione della sovranità nazionale) non hanno grandi probabilità di successo, mentre aumenta il potere della governance privata di attori non statali come le imprese multinazionali e i movimenti etnici e religiosi, si inaspriscono le tensioni endogene e si acutizzano i conflitti internazionali, fino alla tesi radicale dello *scontro di civiltà* descritto da Huntington.

Oggi, alla luce delle lunghe guerre in Afghanistan e in Irak e della crisi economico-finanziaria globale, possiamo delineare quattro scenari ideal-tipici del sistema politico globale del prossimo futuro, che possono combinarsi in vario modo nella realtà:

- 1) il primo scenario è quello della governance liberal-democratica della globalizzazione, a egemonia americana, in cui il modello di democrazia liberale rappresentativa viene esteso oltre i confini nazionali fino al livello mondiale per fronteggiare le minacce alla coesione sociale e i rischi ecologici e politici della globalizzazione (nella formulazione delle *Commission on Global Governance*, ciò dovrebbe avvenire mediante

“l’articolazione di un *ethos* collaborativo basato sui principi di consultazione, trasparenza e responsabilità del processo decisionario tra tutti gli attori coinvolti e/o influenzati dal *decision-making* globale, cioè stati, imprese, movimenti collettivi”). Il potere politico legittimo è costituito da una struttura impersonale e giuridicamente circoscritta di potere, delimitato nazionalmente dalla sovranità statale e internazionalmente dal regime dei diritti umani e dagli standard della governance democratica. Problema cruciale per gli internazionalisti liberali è la legittimazione del potere dei decisori e il modo in cui devono render conto delle conseguenze delle loro azioni. Attori chiave continuano a essere gli stati nazionali, ma dovrebbe crescere il ruolo dei regimi internazionali e delle organizzazioni politiche internazionali opportunamente riformate (non tanto il sistema ONU nel suo complesso che appare molto difficile da modificare, quanto l’International Monetary Fund, in cui le economie emergenti hanno accresciuto i loro diritti di voto e la World Bank, la World Trade Organization e il Financial Stability Board). Condizione importante è la transizione alla democrazia rappresentativa di un numero crescente di stati, che a sua volta è ricondotta al consolidamento dell’economia globale di mercato e al processo di modernizzazione politica della Cina e di altri paesi con regimi autoritari.

La variante futuribile o utopica di questo scenario è la democrazia cosmopolitica, che si basa sulla condivisione di alcuni principi fondamentali (pari dignità, responsabilità individuale, consenso democratico, sussidiarietà) e pone il fondamento del potere pubblico legittimo in una legge cosmopolitica che richiede la subordinazione delle sovranità regionali, nazionali e locali a un quadro normativo sovraordinato entro il quale si sviluppa una rete complessa di relazioni sistematiche tra attori politici, network di gruppi e di istituzioni pubbliche e private, interconnessi a livello nazionale, regionale e internazionale, con la conseguenza che gli stati non sono più i soli centri di potere legittimo entro i loro confini. Gli attori chiave sono i cittadini, intesi come individui che godono di cittadinanze multiple sovrapposte. Requisito fondamentale è la crescita di una società civile globale in cui si possa sviluppare il discorso pubblico democratico.

2) Il secondo scenario è quello del direttorio delle grandi potenze, che dovrebbe consentire una governance efficace dei problemi della agenda politica mondiale grazie al ruolo di intermediazione strategica degli Stati Uniti e della loro capacità di porsi al centro di reti di interdipendenza complessa, rassicurando le altre grandi potenze e convincendole che il potere di ciascuno può essere coordinato in una strategia cooperativa multilaterale di soluzione di problemi comuni.

La variante meno stato-centrica di questo scenario è un sistema poliarchico, in cui si ridimensiona sia il carattere inter-governamentalista a favore degli attori della società civile globale, sia il ruolo di un paese guida a favore di una maggiore influenza, delle grandi potenze emergenti e delle unioni sovranazionali sul modello dell’Unione Europea (che si formano attraverso la cessione spontanea di porzioni di sovranità da parte dei governi nazionali, come nel caso della politica monetaria ceduta dalle banche centrali nazionali alla Banca centrale europea di Francoforte). Anche in questo scenario il problema cruciale è la legittimazione del potere dei decisori e il modo in cui devono render conto delle conseguenze delle loro azioni a chi è escluso dal processo di formazione delle decisioni. Nella variante del sistema poliarchico, l’accesso di attori non statali e sovranazionali può favorire una maggiore legittimità e efficacia rispetto al modello dell’inter-governamentalismo.

3) Il terzo scenario è quello di uno spazio multicentrico e competitivo, con progressiva autonomizzazione dei diversi poli del sistema politico mondiale (le altre grandi potenze) e delle macroregioni in cui esercitano la loro egemonia. Ciò comporta il passaggio dallo spazio globale ai grandi spazi regionali definiti sia in termini di integrazione economica che di controllo politico. Il sistema globale è in effetti già oggi un insieme di blocchi economici regionali, che sono tuttavia innervati da dense reti di interdipendenza globale.

In questo scenario si verifica un sostanziale indebolimento delle reti di interdipendenza globale, con il rischio di chiusura protezionistica degli spazi regionali, inasprimento delle ideologie nazionalistiche e dei conflitti militari, ma anche con la possibilità di una crescita negli Stati Uniti dell'ideologia isolazionista che è ancora condivisa da una robusta minoranza di cittadini nord-americani. Un numero limitato di grandi potenze 'governa' i rispettivi spazi, garantendo l'integrazione regionale e controllando i conflitti (anche l'isolazionismo degli Stati Uniti andrebbe inteso nel senso ampio del continente americano con alcune 'appendici' geografiche ritenute di interesse vitale per il reperimento di materie prime essenziali).

4) L'ultimo scenario configura una situazione di anarchia internazionale che non prevede alcuna forma di governance globale, in cui il venir meno dell'egemonia americana non è compensato dal ruolo di leadership di nessuna delle altre grandi potenze e viene compromessa la stessa efficacia delle istituzioni internazionali, a cominciare dal sistema delle Nazioni Unite. Si delinea una struttura anarchica nel senso che mancano sia una governance e una gerarchia globali, sia una governance e una gerarchia su scala regionale capace di controllare i conflitti e la competizione tra i diversi attori, con conseguente aumento del disordine e contaminazione reciproca dei conflitti.

Ci sarebbe un quinto scenario che prevede l'ascesa di una nuova potenza egemone, con la Cina come candidata più probabile, ma si tratta di uno scenario che potrebbe realizzarsi solo in un futuro non prossimo e che quindi non viene delineata in dettaglio.

Il ruolo degli Stati Uniti

Per valutare il grado di probabilità di questi diversi scenari e di possibili combinazioni tra di essi dobbiamo innanzitutto concentrare l'attenzione su quello che continua a essere l'attore chiave: gli Stati Uniti, e poi sull'atteggiamento delle altre grandi potenze, e in particolare della Cina e dell'Unione europea.

La mia tesi è che gli Stati Uniti stiano vivendo una crisi di egemonia e che svolgano un ruolo necessario nella governance globale, pur non essendo in grado di garantirla da soli.

Preferisco parlare di egemonia e non di impero senza tuttavia entrare nel merito della controversia terminologica tra chi come Johnson e Mann ritiene gli Stati Uniti contemporanei un impero non dissimile dal passato e chi come Bacevich e Ignatieff li considera invece un attore politico del tutto nuovo, che ho ampiamente discusso nella nuova edizione del mio libro *La democrazia globale*. La discussione sul declino dell'egemonia americana dura da decenni, negli ultimi cinquant'anni si possono identificare successive ondate di declinismo, alla fine degli anni '50 dopo il lancio dello sputnik nello spazio e il temuto sorpasso della scienza e della tecnologia sovietica, alla metà degli anni '70 a seguito dello shock petrolifero, della sconfitta in VietNam e dello scandalo del Watergate, nel decennio successivo a fronte della grande crescita della economia giapponese, e infine all'inizio di questo secolo come conseguenza degli attentati terroristici contro New York e Washington e poi la grave crisi finanziaria e la recessione economica. Ripetutamente, in queste diverse occasioni, i sostenitori del declino hanno ripetuto gli stessi argomenti, denunciando la diminuzione delle risorse (scientifico-tecnologiche, economico-finanziarie, politico-militari) della potenza americana, registrando i deficit nella bilancia commerciale e nel bilancio pubblico, la crescita dell'indebitamento estero, la riduzione progressiva della quota americana del prodotto lordo mondiale, e debolezze sistemiche come la modesta qualità del sistema scolastico, la complessità e l'inefficienza del policy-making, i bassi tassi di risparmio e di investimento produttivo. E i loro avversari hanno ripetitivamente contro-argomentato, sottolineando i punti di forza strutturali degli Stati Uniti: una economia competitiva, una

società aperta con costante flusso di immigrati, la solidità e insieme flessibilità delle sue istituzioni, il credo americano, la centralità degli USA nel sistema politico mondiale.

Il dibattito sulla natura e i limiti dell'egemonia americana è tuttavia più giustificato oggi che in passato ed è riconducibile agli stessi fattori di complessità che ho delineato sopra; si è manifestata come declinante capacità di garantire due beni collettivi fondamentali per la comunità internazionale: la sicurezza e il benessere economico. Circa la prima basti ricordare: il trauma degli attentati dell'11 settembre 2001 che hanno mostrato come gli Stati Uniti non siano stati capaci di garantire la propria intangibilità territoriale; la diffusione nella comunità internazionale di seri dubbi sulla capacità del governo americano di sconfiggere il terrorismo internazionale e di controllare l'aggressività di stati come l'Iran; l'incerto andamento della guerra in Afghanistan che è lungi dalla sua conclusione; le incognite sul futuro dell'Irak dopo il ritiro delle forze armate della Nato). Pochi rapidi richiami anche in merito alla declinante capacità di garantire il benessere economico: la crisi finanziaria globale e la recessione hanno minato l'immagine degli USA come propulsore di una crescita mondiale che, pur alimentando forti diseguaglianze, offre anche opportunità concrete di sviluppo; la crescita dell'economia americana continua a essere stentata (la previsione del sorpasso da parte del Pil cinese è stato anticipato dal 2043 al 2027, anche se non va dimenticata l'enorme differenza esistente nel Pil pro-capite, che è oggi di circa 1 a 13); l'enorme indebitamento privato (che contribuisce ai forti deficit della bilancia commerciale) e l'altrettanto enorme debito pubblico (il deficit di bilancio nel 2009 e nel 2010 si è aggirato intorno ai 1400 miliardi di dollari, equivalente a più dell'11% del Pil, che costituisce il deficit più elevato dalla II guerra mondiale; la spesa degli interessi è quest'anno di circa 200 miliardi di dollari, con una proiezione a 700 miliardi nel 2018, un dato superiore a quello della spesa per la difesa); la dipendenza per il rifinanziamento del debito da altre grandi potenze (in primis, la Cina e il Giappone, che continuano a detenere tra i 700 e gli 800 miliardi di dollari in titoli del Tesoro americano). Paul Kennedy ricorda che il precedente storico più noto di una grande potenza che raggiunge livelli tanto elevati di indebitamento è quello della Francia pre-rivoluzionaria del 1780, in cui la crisi fiscale contribuì alla crisi politica. Anche Niall Ferguson ricorda che la maggior parte delle crisi imperiali è associata a crisi fiscali, aggiungendo, in realtà in modo non convincente, che spesso gli imperi crollano all'improvviso. Queste tesi si uniscono a quelle di Mann che ha definito l'impero americano un gigante militare, un opportunista economico, uno schizofrenico politico e un fantasma ideologico, di Chomsky per il quale il declino americano continua ormai da molti anni e di Zakarias che sostiene che siamo già in un mondo post-americano.

E tuttavia, la potenza americana è multidimensionale ed è quindi l'unica a poter esser definita superpotenza (secondo la definizione di Buzan che comporta l'esistenza di livelli elevati in tutte le risorse della potenza). Le risorse di cui dispongono gli USA per esercitare e legittimare un ruolo di leadership rimangono, infatti, variegata e assai ingenti. In primo luogo, la potenza militare: una tecnologia militare di avanguardia; la maggiore spesa per la difesa al mondo equivalente circa alla spesa totale di tutte le altre grandi potenze; la più grande forza navale che, pur 'ridotta' a 280 navi, è pur sempre superiore per tonnellaggio alle forze navali combinate dei successivi 17 paesi ed è il maggior garante del traffico marittimo (che corrisponde al 90% del commercio mondiale); una rete di basi militari in tutte le aree geopolitiche. In secondo luogo, la potenza politica: un sistema di alleanze strategiche nelle varie regioni del mondo; la capacità di influenzare la politica degli organizzazioni economiche internazionali come l'IMF, la Banca mondiale, il WTO, istituzioni internazionali che sono peraltro create dagli USA: Inoltre, la vitalità demografica, dovuta sia al tasso di incremento naturale che è superiore a quello dei principali paesi sviluppati e della Cina, sia agli ingenti e costanti flussi di immigrazione (circa un milione di persone l'anno ottiene lo status di residenza permanente), che agli

attuali tassi di crescita demografica comporta una previsione della popolazione USA nel 2050 di 440 milioni). Continua a essere rilevante anche il potere economico-finanziario (che si esprime nella capacità di innovazione, nella flessibilità dei mercati e nella perdurante centralità del dollaro), nonostante le debolezze ricordate in precedenza (l'enorme debito pubblico, l'altrettanto ingente indebitamento privato delle famiglie, la scarsa competitività di molte imprese). E non vanno dimenticate l'eccellenza scientifico-tecnologica, testimoniata dalla qualità elevata della ricerca in settori scientifici che spaziano dalle nanotecnologie alla genetica e della formazione superiore nelle grandi università (anche se la competizione asiatica di Cina, Giappone, Corea è sempre più agguerrita); l'egemonia culturale che gli Stati Uniti sono in grado di esercitare, in virtù del ruolo dell'inglese 'globish' come lingua franca e del ruolo dominante della propria industria culturale, influenzando gli orientamenti di valore, gli atteggiamenti, gli stili di vita e i modelli di consumo di una popolazione molto vasta in quasi tutte le regioni del mondo). Infine vi è la grande risorsa della tenuta politica (stabilità e flessibilità delle istituzioni democratiche e fiducia dei cittadini nella loro legittimità, resilienza di fronte alle avversità, ovvero capacità sia dei cittadini che dei loro leader di reagire alle crisi, ben interpretata dall'America obamiana).

Da un lato, è chiaro che la potenza americana non è in grado di garantire da sola la governance globale, perché ha limiti precisi che derivano sia dai costi dell'esercizio dell'egemonia, sia dalle preoccupazioni che gli altri attori globali nutrono nei confronti di uno squilibrio di potere. I costi di mantenimento dell'ordine mondiale tendono a crescere per la potenza egemone più rapidamente dei benefici e della connessa capacità di finanziarli. I 'failing states' moltiplicano le necessità di intervento. La potenza americana corre il rischio della sovra-estensione imperiale (*imperial overstretching*). D'altro lato, in un sistema carente di *governance* mondiale l'influenza delle unità che godono di maggiori capacità e risorse è molto più grande perché non esistono leggi e istituzioni che possano dirigerla o costringerla e anche chi ritiene che la globalizzazione abbia eroso il potere degli stati nazionali deve riconoscere che ciò vale meno nel caso americano, in virtù dell'oggettiva asimmetria di capacità e risorse che esiste oggi a favore degli Stati Uniti. La stessa evoluzione verso un assetto multipolare richiede un ruolo di intermediazione strategica, e la stessa strategia di governance multilaterale richiede un attore che assuma un ruolo di leadership e di 'riduttore della complessità'.

Come vengono percepiti e affrontati questi problemi nel dibattito politico americano? Un studio influente, *Global Trends 2025: a Transformed World* del *National Intelligence Council* è in certo modo emblematico di una visione preoccupata e pessimistica. Secondo il Rapporto, pubblicato nel novembre 2008 poco dopo l'elezione di Obama (le cui conclusioni erano state tuttavia presentate due mesi prima a entrambe i candidati presidenziali) il calo costante della supremazia degli Stati Uniti in un mondo sempre più multipolare implica una serie di conseguenze: il trasferimento progressivo di ricchezza e potere da Occidente a Oriente (anche per la fine della centralità dell'Europa); gravi rischi di conflitti derivanti dalla crisi economica globale, dal cambiamento climatico e dalla scarsità di risorse energetiche, idriche e alimentari; la competizione strategica per le nuove tecnologie; la proliferazione delle armi di distruzione di massa (fino a ipotizzare alcuni eventi, come una guerra tra Cina e India per l'accesso a risorse vitali e un apocalittico uragano su New York).

Obama può difficilmente invertire la tendenza a un ridimensionamento della egemonia americana, che è dovuta a processi che prescindono dalla volontà della presidenza e del congresso USA, ma può rilanciare e riquilibrare la leadership degli Stati Uniti come *primus inter pares* in una strategia multilaterale, come ha dichiarato in molte occasioni (dal discorso di apertura della sessione dell'Assemblea dell'ONU dell'ottobre 2009 a quello pronunciato in occasione del conferimento del premio Nobel per la pace, ai vari

discorsi pronunciati nel corso delle visite ufficiali in Cina, Europa, Africa, nel mondo arabo, India) e come è affermato ufficialmente documento sulla *National Security Strategy (NSS)* del maggio 2010 che delinea la *grand strategy* di politica internazionale degli Stati Uniti nei prossimi anni. Di questo documento la maggior parte dei commentatori ha posto in evidenza il cambiamento del lessico (non più ‘guerra globale al terrore’, ‘stati canaglia’, ‘guerra preventiva’), interpretandolo come segno del desiderio di differenziarsi dal predecessore George W. Bush. In realtà, questa non è la sola ragione del mutato linguaggio e vi sono anche differenze di sostanza, sia pur intrecciati a molti elementi di continuità.

Rilegittimando le nazioni Unite come sede primaria della politica mondiale e rinunciando alla dottrina della guerra preventiva e alla contrapposizione rigida tra alleati e nemici, Obama vuole offrire una rassicurazione strategica alla Cina, alla Russia e alle grandi potenze emergenti come l’India e il Brasile, perché considera questa una condizione necessaria per ottenere la loro collaborazione nella *governance* dei problemi della agenda politica globale. Riconoscendo che il ruolo di un numero crescente di attori governativi (grandi potenze regionali, medie potenze) e non governativi (individui, imprese, società civile) ha accresciuto la complessità e l’instabilità del sistema mondiale, Obama insiste sulla necessità della cooperazione internazionale, distinguendo tra quattro gruppi di paesi. Non sorprende in questo elenco né la conferma dei rapporti privilegiati con gli alleati in Europa, Asia, America e Medio Oriente che condividono interessi e valori con gli USA (e sono definiti ‘*the cornerstone of our engagement with other countries*’), né il riconoscimento di quelle nazioni emergenti che possono fungere da modello di successo e stabilità regionale in America, Africa e Asia meridionale. Le novità riguardano l’atteggiamento verso le nazioni ostili (che non vengono demonizzate ma dei cui governi si vogliono saggiare le intenzioni, dando loro la possibilità di cambiare rotta) e, soprattutto, il ruolo chiave attribuito a quelli che vengono definiti ‘altri fondamentali centri di influenza’ e sono menzionati uno a uno (Cina, India, Russia e poi Brasile, Sud Africa, Indonesia). Lo sviluppo di questi paesi non è percepito come una sfida o una minaccia per gli Stati Uniti; al contrario si afferma che la loro modernizzazione consentirà loro di meglio contribuire alla soluzione dei problemi globali, che devono avere una voce più ampia e maggiori responsabilità nelle istituzioni internazionali e che gli Stati Uniti intendono costruire con loro una *partnership* più profonda e efficace per gestire le questioni di rilevanza bilaterale e globale come la crisi economica, il cambiamento climatico, la sicurezza nucleare, le minacce al cyberspazio. Conseguenza di questo atteggiamento è la consacrazione del G20 come il forum primario della cooperazione economica internazionale.

La strategia multilaterale di cooperazione internazionale è dunque il motivo guida della politica estera. Ciò deve avvenire secondo Obama rinnovando la leadership americana, la cui fonte è stata storicamente l’interesse illuminato, e costruendo un ordine internazionale rinnovato nella sua architettura istituzionale, capace di affrontare le sfide globali, in cui le varie nazioni “possano perseguire pacificamente i loro interessi specialmente quando tali interessi divergono”. La leadership americana va intesa come intermediazione strategica, capacità di coordinare gli sforzi verso un obiettivo comune, con una concezione del potere non come gioco a somma zero. Per poter legittimamente esercitare un ruolo di guida gli Stati Uniti devono utilizzare appieno le loro risorse di potenza (“*sturdy alliances, an unmatched military, the world’s largest economy, a strong and evolving democracy, a dynamic citizenry, a commitment to democracy, human rights, the rule of law and a faith in the future*”) e in particolare rilanciare e rinnovare l’economia (e contestualmente sviluppare istruzione, scienza e innovazione, trasformare l’industria energetica, ridurre i costi della salute e il deficit del bilancio pubblico).

Dal documento NSS emerge uno scenario politico globale di governance multilaterale con leadership americana, che combina il primo e il secondo dei tipi ideali che ho delineato. Ciò spiega l'attenzione, anche lessicale, posta a rassicurare le altre grandi potenze. Ma traspare anche un certo grado di incertezza sugli sviluppi possibili del mondo globalizzato. Anche il paese più potente 'soffre' l'instabilità e l'insicurezza e cerca anche di esercitare uno *swing power* e riacquistare flessibilità strategica mediante un orientamento pragmatico, quasi di *Realpolitik*, che Bush aveva perso con la sua guerra ideologica al terrore, anche al prezzo di mettere la sordina a problemi come i diritti umani (come si afferma nel NSS: "*Pursue decisions through a wide range of frameworks and coalitions: we need to spur and harness a new diversity of instruments, alliances and institutions in which a division of labour emerges on the basis of effectiveness, competency, and long-term reliability. This requires enhanced coordination among the UN, regional organizations, international financial institutions, specialized agencies and other actors that are better placed or equipped to manage certain threats and challenges*").

Nella ipotesi più favorevole, questa ritrovata flessibilità dovrebbe consentire agli Stati Uniti di svolgere un fondamentale ruolo di intermediazione strategica in un mondo politicamente frammentato e di esercitare un ruolo di leadership nella governance multilaterale. Nella peggiore, dovrebbe comunque permettere di effettuare interventi circoscritti, compatibili con il divario tra problemi globali e risorse per gestirli (che esiste oggi anche il paese più potente), definendo di volta in volta il problema prioritario secondo il suo grado di urgenza, senza correre il rischio di rimanere intrappolati. La prima ipotesi muove nella direzione di un ordine globale garantito da un direttorio di grandi potenze con leadership americana, il secondo nella direzione di una sorta di globalizzazione del disordine.

Obama e i suoi consiglieri sembrano ben consapevoli di agire in un mondo instabile e insicuro e oscillano tra un impegno più deciso di leadership nella governance multilaterale e una rivendicazione di autonomia di scelta. Da un lato, infatti, Obama, come i suoi predecessori, è attento a ribadire la libertà di scelta del suo governo, dall'altro si propone come alfiere di una governance multilaterale dei problemi che nessuno stato per quanto potente può risolvere da solo. Come cerca di risolvere questa contraddizione? Distinguendo nella governance delle sfide globali fondamentali, come fa l'NSS, tra ciò che si può fare *at home* e ciò che si può fare *abroad*, dove tuttavia gli interventi nel contesto nazionale appaiono più ampi e efficaci di quelli nelle sedi internazionali). Emblematico il caso della governance della crisi. Il governo americano si è finora opposto a forme di regolazione sovranazionale della finanza globale, resistendo alle pressioni di Germania e Francia; però nello stesso tempo Obama e la maggioranza democratica nel Congresso hanno attuato negli Stati Uniti una riforma che, pur frutto di compromessi e ridimensionamento delle ambizioni iniziali, introduce controlli più efficaci sulle attività finanziarie. Analoga la situazione delle politiche ambientali. A fronte dello scarso impegno americano per una azione internazionale concertata sul cambiamento climatico e delle critiche rivolte agli USA (e alla Cina) di essere i principali responsabili del sostanziale fallimento della Conferenza di Copenhagen, vi è l'impegno di Obama di attuare politiche di risparmio energetico e di sviluppare la *green economy* negli Stati Uniti. Tra le due modalità fondamentali della governance multilaterale ai problemi globali, il coordinamento di politiche attuate autonomamente dai diversi stati sovrani prevale nettamente sulla delega a organismi sovranazionali (che comporta la cessione di porzioni di sovranità, come nel caso dell'Unione Europea). In altri termini, tra i vari metodi della governance globale, l'armonizzazione legislativa, il coordinamento delle politiche pubbliche e gli accordi bilaterali sono preferiti agli accordi internazionali multilaterali, ai regimi internazionali (insieme di principi, regole di comportamento e

norme procedurali) e alla partnership tra attori privati e pubblici in ambito sovranazionale. Gli accordi bilaterali in particolare sono in forte crescita (si veda per tutti il recentissimo discorso di Obama in India), producendo un sovraccarico di attività per i responsabili della politica estera, che ad ogni intervento nei confronti di un interlocutore (alleato, partner, concorrente, avversario) devono tener conto di una catena di ripercussioni sugli altri molteplici tavoli bilaterali e multilaterali aperti. Questo approccio è fortemente sostenuto anche dalle altre grandi potenze, gelose custodi della loro sovranità nazionale. E tuttavia per alcuni problemi della agenda politica globale a cominciare dall'ambiente, la mera verifica di un certo grado di compatibilità tra autonome politiche nazionali può non essere sufficiente. Più efficace può essere l'attuazione di politiche nazionali diverse ma complementari (come l'aumento della domanda interna cinese, da un lato, e la riduzione dell'indebitamento delle famiglie americane e l'aumento degli investimenti in ricerca per rendere più competitive le imprese americane, dall'altro, che in parte sta avvenendo); ma spesso accade invece che le scelte dei governi nazionali siano contrapposte (come la mancata rivalutazione del renminbi cinese e la creazione di nuova moneta da parte della Federal Reserve degli Stati Uniti, che alimentano il contenzioso tra Cina e USA e creano allo stesso tempo problemi per gli altri paesi). I risultati delle recenti elezioni americane di mid-term che hanno garantito ai repubblicani la maggioranza al Senato complicano la situazione perché indeboliscono Obama e la possibilità di tener fede al suo impegno multilaterali sta.

La sfida cinese e il ruolo dell'Unione Europea.

La probabilità dei vari scenari della politica globale (e della connessa persistenza della egemonia americana) varia in relazione a una serie di fattori, tra cui sono di particolare rilevanza i tempi e le modalità di superamento della crisi economico-finanziaria e l'intensità della sfida egemonica delle altre grandi potenze, in particolare della Cina.

Circa la crisi, un successo rapido delle *exit strategies* degli Stati Uniti e degli altri paesi sviluppati, unitamente alla loro capacità di approvare regole comuni per la regolazione della finanza globale, favorirebbero una rinnovata leadership americana e occidentale in un contesto di cooperazione multilaterale. Un andamento a u della crisi (ovvero tempi di superamento più lunghi) o peggio un 'double dip' (ovvero una nuova recessione dopo una breve fase di ripresa) minerebbero la credibilità della leadership degli Stati Uniti. La lentezza della fuoriuscita dalla crisi e il perdurare di una disoccupazione elevata nei paesi sviluppati e il fatto che la ripresa economica è dovuta soprattutto alla crescita delle grandi economie emergenti tendono comunque a ridimensionare l'egemonia americana.

Circa la sfida egemonica delle altre grandi potenze, vale la pena di considerare brevemente il caso della Cina, delineando due opposti scenari delle relazioni sino-americane, sulla scorta del dibattito tra due noti politologi americani, Brzezinski e Mearsheimer. Brzezinski sostiene che l'ascesa della Cina è pacifica, il conflitto non è inevitabile e "la leadership cinese non è incline a sfidare militarmente gli Stati Uniti, ma concentra i suoi sforzi sullo sviluppo economico e sul riconoscimento del suo ruolo di grande potenza". In effetti l'impegno profuso dal governo cinese e il successo mondiale ottenuto con la organizzazione delle Olimpiadi del 2008 dell'Expo di Shanghai 2010, manifestano una politica estera cauta e più attenta al prestigio internazionale che alla dimostrazione di forza militare. C'è la questione di Taiwan come primaria fonte di conflitto e vi saranno altre inevitabili tensioni man mano che cresce il ruolo regionale della Cina e si sviluppa la sua sfera di influenza, ma la leadership cinese valuta razionalmente sia i suoi punti di forza sia i suoi punti di debolezza, (primo fra tutte la vulnerabilità a un blocco navale americano in caso di conflitto che arresterebbero sia le vitali importazioni di petrolio sia le ingenti esportazioni di merci cinesi) e non vuole

correre il rischio di un riarmo del Giappone come conseguenza del ritiro degli USA dall'Asia orientale. Pur non potendo escludere una recrudescenza del nazionalismo e l'intensificarsi di conflitti interni, Brzezinski ritiene quindi che "la leadership cinese sembra convinta che il tentativo di spodestare gli Stati Uniti sia futile e che la cauta diffusione della influenza cinese sia il cammino più sicuro verso il preminenza globale". Mearsheimer è di tutt'altra opinione. Ribadendo le tesi centrali del paradigma realista, afferma che il miglior modo per sopravvivere nell'anarchia internazionale è essere il più potenti possibile relativamente ai rivali, perché più si è potenti meno è probabile che un altro stato attacchi. Il fine ultimo delle grandi potenze è diventare l'unica grande potenza ovvero l'egemone, ma nel mondo contemporaneo è pressoché impossibile realizzare un'egemonia globale (anche gli Stati Uniti sono oggi solo un egemone regionale, non globale). Il miglior risultato cui una grande potenza può aspirare è dominare il proprio retroterra (nel caso americano l'America latina, nel caso cinese l'Asia orientale) e prevenire che altre aree geopolitiche siano dominate da altre potenze. In altri termini, egemoni a casa propria e *divide et impera* nelle altre parti del mondo. Pur non intendendo conquistare altri stati in Asia, la Cina si sforzerà di massimizzare il divario di potenza tra sé e le altre potenze regionali, Russia e Giappone in primo luogo, e di allontanare gli USA dall'area. Le due strategie sono destinate a scontrarsi. Si può quindi prevedere che "l'ascesa della Cina non possa essere pacifica e che se la sua grande crescita economica continua nei prossimi decenni, è probabile che si verifichi una intensa competizione strategico-militare tra gli Stati Uniti e la Cina con un implicito potenziale di guerra".

Ritengo più convincente lo scenario di Brzezinski (anche perché le armi nucleari hanno modificato radicalmente la competizione tra le grandi potenze). Non vanno inoltre sottovalutate le incognite del grande e complesso processo di modernizzazione che sta vivendo la Cina. Come argomento nel mio libro *Global Modernization* (di cui è uscita proprio in questi giorni l'edizione cinese), la modernizzazione in corso in Cina, come ogni processo di modernizzazione, comporta tensioni e conflitti, crisi endemiche (di cui le migliaia di proteste contadine negli scorsi anni e i recenti scioperi nelle fabbriche sono sintomi evidenti), che potrebbero mettere a dura prova la coesione sociale e la stabilità politica del paese, con diversi esiti possibili, da quello più positivo per la governance globale della democratizzazione a quello più negativo dell'irrigidimento ideologico e dell'uso di una politica estera nazionalistica e aggressiva per distogliere l'attenzione dai conflitti interni.

Una rapida ricognizione al dibattito strategico oggi in corso in Cina come quella offerta da Zhu Liqun (ISS, *China's foreign policy debates*, Chaillot Papers, 2010; Glaser and Morris, *Chinese perceptions of US decline and power*, 2009) mostra come la maggioranza degli studiosi cinesi ritenga che viviamo in un mondo insieme uni e multipolare e che questa situazione sia favorevole all'ascesa della Cina, in quanto la strategia cinese presuppone l'integrazione dell'economia mondiale, l'apertura dei mercati, i trasferimenti di tecnologia, l'accesso a materie prime e risorse energetiche. La crisi finanziaria globale è stata interpretata da alcuni come il segno della fine della egemonia americana, ma la maggioranza degli studiosi di politica internazionale ritiene che la transizione a un assetto multipolare richiederà tempo e che gli Stati Uniti manterranno a lungo un ruolo di leadership, arrivando a sostenere che essa costituisce un fattore di stabilità e prevedibilità, sia pur entro un quadro di cooperazione multilaterale. Tuttavia, il profondo cambiamento nell'ultimo decennio dell'ordine politico mondiale, che diventa sempre più diversificato e pluralistico, accresce le responsabilità della Cina e intensifica sia l'interdipendenza che l'esigenza di una governance multilaterale.

Venendo, infine, all'Unione Europea, quale è lo scenario politico globale preferibile e quale ruolo può giocare per contribuire a attuarlo? Lo scenario preferibile è quello poliarchico, con una governance multilaterale e multilivello, in cui il ruolo di

intermediazione strategica degli Stati Uniti è moderato e bilanciato da una architettura istituzionale rinnovata e dal crescente coinvolgimento di attori non governativi della società globale. Per contribuire a attuarlo, l'Unione Europea deve innanzitutto sviluppare una politica estera e di difesa comune, così da essere considerata una grande potenza unitaria. Nel NSS, Obama si dichiara favorevole a un rafforzamento dell'Unione (*"Building on European aspirations for greater integration, we are committed to partnering with a stronger European Union, to advance our shared goals, especially in promoting democracy and prosperity"*), ma poi si riferisce ai singoli stati più importanti: Regno Unito, Francia e Germania. Indica tuttavia anche l'esigenza di un maggiore impegno europeo in aree di *mutual concern* (come la transizione alla democrazia dei paesi dell'Europa orientale, dei Balcani e del Caucaso).

Per contribuire alla governance globale l'Unione Europea deve svolgere un ruolo autonomo di alleato degli USA in base al principio di *power sharing* e *burden sharing*, cioè rivendicando maggiore potere nella governance globale unitamente alla disponibilità a assumersi gli obblighi e le responsabilità connesse (anche costituendo un esercito unico europeo). Come discuto ampiamente in *Transatlantic Divide* e in *L'Occidente allo specchio*, L'Unione Europea è stata lodata per la propria politica estera pacifica (per il ruolo di *peace keeping* negli affari internazionali, per il metodo di 'coinvolgimento preventivo' dei paesi in crisi, per il fatto di rappresentare un nuovo sistema di *governance* e un nuovo *modus operandi* nelle relazioni internazionali, fondato sulla trasparenza anziché sulla segretezza, sull'inclusione anziché sull'esclusione, sulla persuasione e non sulla minaccia); ma è stata anche criticata di essere un *free rider* della potenza militare americana (nel senso che la disponibilità degli Stati Uniti a impiegare la forza in sua difesa è la condizione necessaria per adottare politica estera pacifica e moderata).

Presupposto di un ruolo primario della Unione Europea nella governance multilaterale è l'accelerazione del processo di integrazione politica. Le crisi greca ha mostrato che nessuno stato può ritenersi al riparo dal rischio sovrano in virtù della semplice appartenenza all'euro, che il contagio può svilupparsi molto rapidamente mettendo in crisi l'intero sistema monetario europeo, e soprattutto che una politica monetaria unica non può durare a lungo senza una complementare politica fiscale e di bilancio. La reazione alla crisi greca ha richiesto un certo tempo ma alla fine è arrivata; costituendo il fondo di garanzia, conferendo nuovi poteri di intervento alla Banca centrale europea, riformando e al tempo stesso richiedendo una più rigida e efficace applicazione dei parametri di Maastricht, ha fatto compiere progressi al coordinamento delle politiche economiche dei singoli governi. Non è abbastanza, ma è la strada giusta. Anche nelle sedi internazionali, formali come il WTO o informali come il G20, è auspicabile che l'Unione Europea formuli proposte univoche e preventivamente concordate che possano successivamente estendersi a livello globale.

L'Unione Europea può agire da vero attore globale nella governance di alcune questioni fondamentali, dalla risoluzione pacifica dei conflitti alla tutela dell'ambiente, alla gestione della crisi economica globale. In merito a quest'ultima, che discuto a titolo di esempio, l'Unione Europea può formulare alcune rilevanti proposte sia di metodo che di merito. La proposta, di metodo è la valorizzazione del modello di governance poliarchica, che si basa sulla esperienza di *public rule making* fatta dai paesi membri, a partire dalla approvazione dall'Atto Unico europeo del 1987. Secondo questo modello, le istituzioni della Unione e i governi dei paesi membri concordano gli obiettivi fondamentali (come ad esempio il '20/20/20 entro il 2020' per la politica dell'ambiente e dell'energia) e allo stesso tempo decidono insieme le procedure e gli indicatori per la valutazione empirica del grado di conseguimento degli obiettivi. Molti attori pubblici e privati possono contribuire a realizzare le finalità concordate (ministeri dei governi nazionali, autorità

indipendenti e agenzie di regolazione, governi regionali e locali, imprese, associazioni di rappresentanza di interessi, movimenti collettivi, network di varia natura). Ognuno di questi attori gode di una ampia autonomia nella scelta delle strategie e degli strumenti da adottare, ma ha l'obbligo di render conto del suo operato periodicamente e sistematicamente in base alle procedure e agli indicatori concordati e partecipando a processi di *peer review* che devono indurre anche modificare strategie e mezzi prescelti. Anche gli obiettivi, le procedure e i criteri di valutazione concordati sono periodicamente sottoposti a revisione, a seguito del mutare della situazione e del possibile ingresso di nuovi attori. La legittimazione democratica, 'poliarchica' di tale metodo non si ha nel classico senso del render conto da parte dei decisori a coloro da cui hanno ricevuto il mandato, ma nel senso di riportare e giustificare periodicamente le proprie scelte autonome di fronte ai propri pari in termini di efficienza, efficacia e equità.

Le proposte di merito che dovrebbero venire dall'Unione Europea riguardano sia la regolamentazione efficace dei mercati finanziari e della finanza globale (che è già oggi ben presente nell'agenda politica dell'Unione), sia l'attuazione di una efficace politica sociale da affiancare agli interventi di stimolo della ripresa economica (che non è invece ancora presente). Le risposte alla crisi di molti paesi dell'Unione si differenziano già oggi da quelle degli altri principali paesi per la maggiore incidenza delle politiche di welfare (dai sussidi alla disoccupazione al ricorso alla cassa integrazione, dalla riqualificazione professionale agli interventi per contrastare l'esclusione sociale). Questa maggiore solidità del welfare europeo può tra l'altro consentire ai governi europei di essere meno preoccupati dell'amministrazione americana di dover per forza salvare aziende in crisi, perché i lavoratori disoccupati non verrebbero abbandonati a sé stessi. Il welfare europeo va riqualificato alla luce della crisi con programmi ambiziosi all'altezza della sfida, come la riforma della formazione professionale e i programmi di *flex-security* per il mercato del lavoro. Ma è necessario anche contrastare le diseguaglianze tra paesi e all'interno di essi mediante il coordinamento delle politiche fiscali. Tale coordinamento deve mirare a correggere la tendenza dell'economia globale a concentrare la tassazione sui redditi da lavoro a vantaggio dei redditi da capitale, che sono per loro natura assai più mobili e difficili da controllare e a evitare che i governi dei diversi stati competano tra di loro con le rispettive politiche fiscali per attrarre investimenti esteri. E sarebbe infine auspicabile cogliere l'occasione della crisi per correggere alcuni eccessi dell'attuale modello di sviluppo (come ogni crisi infatti, questa crisi non presenta solo rischi ma anche opportunità), nella direzione sia del contenimento delle diseguaglianze di reddito e di ricchezza tra paesi e gruppi sociali, sia della ricerca delle compatibilità tra crescita economica e tutela dell'ambiente (sviluppo sostenibile), sia del cambiamento del modello di *governance* delle imprese (invertendo la tendenza verso l'ottica a breve termine, l'eccessiva finanziarizzazione e la considerazione degli azionisti come unico *stakeholder* a favore di una concezione *multi-stakeholder* dell'impresa). E' in questa più ampia prospettiva che si iscrive anche la discussione del rapporto ottimale tra pubblico e privato e della connessa questione del protezionismo, che si può affrontare non con sterili contrapposizioni tra stato mercato, ma aggiornando e riqualificando il modello europeo continentale dell'economia sociale di mercato.

Il metodo di coordinamento aperto incontra serie difficoltà anche nell'Unione, e le strategie di *governance* della crisi economico-finanziaria non sono affatto omogenee. La proposta di sostenerle nelle sedi della *governance* multilaterale come il G20 può quindi sembrare velleitaria. E tuttavia, se l'Unione Europea intende svolgere un ruolo politico primario in una *governance* globale multilaterale deve agire in modo unitario, autonomo (sia pur all'interno delle alleanze esistenti) e propositivo (sulla base della propria esperienza di entità politica sovranazionale e dei suoi obiettivi di sviluppo economico e coesione sociale).