

# Dalla guerra fredda alla globalizzazione: politica internazionale e diritti umani

GUIDO FORMIGONI  
(Università IULM di Milano)

## Qualche griglia di lettura generale

**L**a comprensione media degli eventi internazionali nella nostra opinione pubblica è abbastanza ridotta, anche negli strati colti. Siamo un popolo tendenzialmente provinciale e analfabeta rispetto alla grammatica della scena internazionale, forse come riflesso della scarsa autocoscienza del peso italiano nel mondo e della debole identità internazionale della nostra classe dirigente. Aggiungiamo l'ostacolo di parlare una lingua molto periferica e isolata, ancorché dalle grandi eredità letterarie, e completiamo il quadro di un certo distacco o indifferenza per la trama delle vicende internazionali. Comprensibilmente, tale scarsa attenzione si tramuta spesso in schieramento apodittico e schematico quando le crisi internazionali «bucano il video» e ci mettono alla prova della necessità di formarsi un'opinione.

Prevalgono così paradigmi di lettura un po' schematici e grezzi, indotti dalla poca letteratura specialistica che superi il livello delle aule universitarie. C'è per esempio in circolazione molto «realismo» un po' grezzo: si tratta della classica visione della scena internazionale come orizzonte di competizione anarchica tra poteri statuali legittimati militarmente, per cui esisterebbe una legge ineluttabile della potenza da accettare fatalisticamente, al massimo contrapponendo la potenza di coalizioni ed alleanze presunte «buone» (in quanto dalla nostra parte) alle potenze che si mostrassero disturbatrici dei nostri interessi. Oppure, per converso, c'è chi si è innamorato di una sorta di «istituzionalismo», anch'esso poco approfondito, che immagina quindi la vita interna-

zionale come un mondo regolato da istituzioni analoghe a quelle politiche interne agli Stati, pensando l'Onu come una sorta di supergoverno e il diritto internazionale come una proiezione della legge, comprensiva di punizione dei colpevoli con una funzione di «polizia», momentaneamente affidata a qualche agente di turno. Realisti e istituzionalisti compiono infiniti *derby* verbali senza mai intendersi molto tra di loro, e senza aiutare tutti noi nella comprensione di fattori originali e specifici come quelli internazionali.

La complessità della società internazionale è molto maggiore di questa schematizzazione. Essa si è storicamente sviluppata con un intreccio di elementi di forza e di elementi di ragionevolezza, non sempre facilmente distinguibili. È addirittura ovvio considerare il peso della ricchezza, del potere materiale e della sua determinante componente militare, degli equilibri spesso delicati tra queste forze, che sono in perenne evoluzione. È senz'altro da notare come gli attori di queste dinamiche di potere non sono necessariamente solo gli Stati in senso tradizionale. Anzi, lo sono sempre meno, in quanto vengono affiancati da altri soggetti, che sono enormemente cresciuti di influenza, come le grandi imprese transnazionali e le stesse organizzazioni criminali.

Ma l'intreccio di queste dinamiche non costituisce mai una storia di mero potere e di semplici rapporti di forza. Almeno da due secoli a questa parte, come conseguenza delle trasformazioni rivoluzionarie della politica, anche la sfera dei rapporti internazionali è perennemente alla ricerca di un suo assestamento ideologico, che legittimi il «sistema» internazionale e i suoi singoli membri, di fronte a un'opinione pubblica più ampia rispetto ai soli «attori» e «decisori» classici (cioè agli uomini di governo). In questa continua ricerca di «legittimità» il confronto ideologico si è arricchito di molteplici idee di convivenza buona, che a loro volta hanno generato regole (spesso non scritte), istituzioni informali o formali, imposizioni di auto-controllo e limiti non formalizzati all'azione del potere e all'influenza della ricchezza. La vera potenza «imperiale» è così sempre più stata quella che ha costruito un consenso e una legittimazione della propria influenza e delle proprie posizioni predominanti nel sistema. Non quella che ha esteso il suo giogo tramite le armi su territori sempre più vasti. Il potere è tanto più efficace e lungimirante in quanto non è nudo, ma rivestito di forza persuasiva. Il terreno dell'ideologia è così essenziale, sia in termini biematicamente utilitari, sia in termini propositivi e progettuali, in quanto ogni ideologia, anche se assunta per motivi particolaristici, cambia lentamente le percezioni degli uomini, struttura le coscienze, modifica i comportamenti. La forza della cultura è paragonabile sul lungo periodo alla forza dei carri armati (si ricorda la famosa irriverente domanda di Stalin: ma quante divisioni ha questo papa?...).

In questo senso, non è affatto una novità che la ricerca di legittimazione dei ruoli internazionali delle grandi potenze incroci la questione dei diritti umani. Che si imponga l'idea per cui un'egemonia o una influenza delle grandi po-

tenze debbano essere benefiche per un maggior numero di persone, fa parte del gioco della politica estera e appunto della continua ricerca per costruire una appropriata ideologia che regga il sistema. Tanto per fare un esempio tra molti, si ricordi l'emblematica vicenda del grande statista liberale inglese William Gladstone, che negli anni settanta dell'Ottocento costruì la sua idea di una politica estera come cooperazione tra le grandi nazioni per gestire le crisi sulla base di principi morali condivisi. Il caso più delicato di tutti, in quel momento, era la lenta dissoluzione dell'impero ottomano, la cui conservazione era stata per decenni una ragione strategica essenziale della politica conservatrice di equilibrio dell'impero britannico, ma che nei colpi di coda della sua agonia aveva avviato la repressione delle insurrezioni di popolazioni cristiane balcaniche. La polemica contro il «realismo» dei conservatori agitando lo spettro dei *Bulgarian Horrors*, cioè delle atrocità commesse dai turchi in Bosnia e Bulgaria, fu un tema fortissimo delle campagne elettorali di Gladstone, pietra miliare della nascita di una moderna politica sul terreno domestico, e passaggio non secondario di una politica internazionale alla ricerca di una legittimazione e di una credibilità in termini più ampi della espressione di un potere bruto.

Niente di nuovo sotto il sole, potremmo quindi dire, nel recente plesso di problemi che si è attorcigliato attorno alla questione balcanica e ad altre crisi internazionali, tra velleità di superpotenze mondiali, emergenze umanitarie, ricerca di un proprio ruolo da parte degli Stati intermedi e incertezze dell'opinione pubblica. Tutto sta però a vedere in modo più preciso i caratteri nuovi di questo intreccio alla luce della recente storia del sistema internazionale.

### L'immobilismo della guerra fredda

Il termine di paragone immediato dell'odierna situazione è da ritrovare nella crisi del sistema internazionale della guerra fredda, consumatosi tra 1989 e 1991 con la crisi del blocco sovietico e la dissoluzione dell'Urss. Si trattava di un sistema che aveva retto per alcuni decenni, sia pure conoscendo una fase di sviluppo e consolidamento e poi una lenta crisi manifestatasi ben prima della sua fine inaspettata e (apparentemente) improvvisa. Almeno dai primi anni settanta il sistema era in difficoltà, tanto che è probabilmente difficile parlare di un indistinto quarantacinquennio della guerra fredda per tutto il «lungo dopoguerra». Ma non complichiamo ora le cose: le forme esteriori del sistema sono effettivamente rimaste in vita fino agli anni ottanta.

I suoi dati essenziali erano legati al bipolarismo delle superpotenze, alla capacità di controllo delle crisi e quindi alla fondamentale stabilità semi-imperiale. In primo luogo, naturalmente, va richiamato il bipolarismo fortemente

ideologizzato, che configurava una competizione globale, anche se restava asimmetrico e imperfetto (in quanto gli Stati Uniti avevano fin dall'inizio una sfera d'influenza e di potere assolutamente più ampia e rilevante di quella sovietica), ma non venne sostanzialmente sfidato da altri soggetti nella sua epoca di fulgore. Gli attori intermedi e minori del sistema erano polarizzati appunto attorno ai due maggiori. In questo orizzonte, l'alternarsi di tensione e distensione tra le maggiori potenze non impediva il sostanziale controllo degli eventi da parte di esse (rafforzato almeno a livello complessivo dal terrore nucleare, e comunque dalla distruttività impossibile da immaginare di una nuova guerra globale, che impediva a qualsiasi crisi di superare una soglia di controllo, dato l'abisso incontrollabile della cosiddetta *Mutual Assured Destruction*).

La stabilità del sistema era quindi l'altra faccia del confronto: nell'Europa divisa dalla cortina di ferro ciò era evidentissimo, con l'ingessatura non solo dei confini alla situazione del 1945, ma con l'immobilismo dei poteri e delle dinamiche politiche tra i blocchi. La sovranità formale degli Stati era ridotta, la preminenza degli imperi informali era definitivamente fissata, i confini tra i blocchi praticamente mai sfidati come si vide nel 1956 e nel 1968. Tutto ciò non impediva un sottile o palese gioco di influenze e di spostamento di potere all'interno dei blocchi (come tra Stati Uniti e paesi europei, oppure tra Urss e satelliti orientali), ma entro un limite esterno ben definito. Il confronto sul crinale di blocchi che invece apparivano mobili e elastici era spostato tutto nel Terzo Mondo, cioè in quei paesi ex dipendenti che erano ritenuti nel complesso un'area da inglobare progressivamente nel quadro bipolare, e su cui le superpotenze competevano senza poter ottenere risultati definitivi. Qui la tensione poteva sfociare, per ragioni locali o per ragioni sistemiche, in guerre aperte, ma complessivamente anch'esse controllabili dai maggiori attori che tutto volevano tranne che generalizzare le crisi.

In questo orizzonte, il trattamento della questione dei diritti umani era fortemente ambiguo. Non si può sottovalutare il fatto che ambedue i sottosistemi ideologici cercavano di legittimarsi con un ricorso alla difesa dei diritti dell'uomo. Non a caso le prime formalizzazioni impegnative di un terreno di questo tipo, da salvaguardare in modo assoluto al di là dello stesso concetto pattizio del diritto internazionale, si collocano storicamente proprio in questo quadro (si pensi alla Dichiarazione universale dell'Onu del 1948 e alle impegnative assunzioni della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, negli anni settanta). A questa innegabile importanza teorica, formalmente condivisa, aveva però fatto riscontro per lunghi decenni una scarsa presenza reale del tema dei diritti umani nella politica internazionale. Ridurre la loro tutela ad affare interno ai singoli Stati (ponendosi quindi dietro lo schermo della «non ingerenza» internazionale), permetteva alle superpotenze e ai loro satelliti di depotenziare la forte contrapposizione sul modo di intendere gli stessi di-

ritti e di non fare scontrare le visioni diverse della loro assolutezza. Affermare questo non vuol dire ritenere del tutto irrilevanti le dichiarazioni di principio, in quanto esse hanno poco per volta mosso strutture fondamentali della convivenza e reso sempre più difficile far comprendere e accettare all'estero pratiche contrarie ai diritti fondamentali.

### La svolta del 1989-1991 e le sue conseguenze

La grande svolta internazionale del 1989-1991 (preparata in realtà soprattutto dalla politica dell'Urss gorbacioviana dal 1985 in poi, che naturalmente si scontrò con una eterogenesi dei fini, ma che non va trascurata nella sua importanza) ha messo in movimento questo quadro ingessato, creando nuove grandi opportunità, ma aprendo altrettante possibilità evidenti di pericolose instabilità e di crisi non controllabili.

La finestra dell'innovazione che è apparsa possibile ha consistito innanzitutto nella fine definitiva del già molto fragile «sistema della guerra fredda», che è affondato con la fine del bipolarismo ideologizzato tipico del dopoguerra. Questa evidente novità ha comportato la ricerca di una nuova legittimazione ideologica basilare del sistema delle relazioni internazionali, che però non è stata facile, per la presenza di una serie di fattori difficili da metabolizzare.

Citiamoli in ordine sparso. Innanzitutto la nuova condizione dell'unica «superpotenza» rimasta, quella americana, dal raggio d'azione e dalle potenzialità politiche davvero mondiali. Il primato politico-militare, quello tecnologico e quello economico (tuttora significativo ancorché tutt'altro che indiscusso), configurano un ruolo-guida mondiale quasi spontaneo e necessario. L'eredità della gestione abbastanza accorta della sfera d'influenza «occidentale» durante la guerra fredda depone a favore della continuità di questo ruolo. Ma le forme della sua espressione sono tutt'altro che chiare e definite. Conta infatti il tradizionale e tipico intreccio di messianismo e unilateralismo (volontà di imporre al mondo regole universali e insofferenza dei vincoli alla propria libertà d'azione). Ma contano anche le caratteristiche e critiche memorie del passato che condizionano la politica americana in modo a volte contraddittorio: potremmo definirle da una parte «sindrome del Vietnam», cioè della impossibilità di lasciarsi coinvolgere-impantanare in situazioni critiche con perdite di vite americane, e dall'altra parte «sindrome di Monaco», cioè la paura di replicare il cedimento del 1938 ad Hitler in nome dell'*appeasement*, e quindi la facile tendenza a giudicare necessaria la resistenza armata alla minima sfida all'ordine mondiale da parte di soggetti «revisionisti».

A questa incerta *leadership* americana, fa riscontro la realtà tecnica della cosiddetta «globalizzazione», che al di là di tutte le versioni ideologiche con-

figura ormai l'allargamento dell'economia integrata di tipo occidentale su scala pressoché mondiale; presenta insieme l'intensificarsi dell'azione delle reti internazionali a tutti i livelli; comporta infine la eliminazione tendenziale strisciante del tasso ideologico delle relazioni internazionali, ridotte alla questione della libertà di commercio e di scambio finanziario. Tendenza quanto mai problematica, come abbiamo visto, perché il sistema ha bisogno di una qualche legittimazione.

Esiste un evidente effetto della globalizzazione che consiste nell'indebolimento di molti Stati (soprattutto in Africa), che vede anzi il vero e proprio disfacimento delle strutture più deboli della sovranità. Non a caso tutto ciò si collega, per contrappunto, al rilancio di vari nazionalismi (più o meno «micro») e alla dissoluzione di complessi statuali (dalla Jugoslavia all'Urss), motivata anche per il fatto che non serve più un'economia integrata nei confini nazionali e guidata da forti poteri statali. Tutti fenomeni che però comportano estrema instabilità e incertezza. Al fondo, appare al di sotto della patina esteriore della modernizzazione e dell'unificazione tecnico-economica del mondo, la nuova emergenza delle divisioni culturali profonde (che non condanna di per sé allo «scontro di civiltà» profetizzato da alcuni politologi conservatori americani come Huntington, ma almeno rende palese l'esigenza di dare nomi non equivoci ai cataloghi dei diritti e dei valori essenziali della convivenza internazionale).

### Le crisi dell'ultimo decennio

Questa difficoltà ad assestarsi di un nuovo sistema internazionale è evidente da una lettura appena un po' più ravvicinata delle grandi crisi che hanno contraddistinto il decennio post-1989. In primo luogo la Guerra del Golfo del 1991, di cui si ricordino fattori come il retroterra storico incerto e controverso rispetto alla definizione dei confini tra Iraq e Kuwait; l'esplosione di una guerra classica con l'invasione irachena di un paese straniero, che metteva in questione la tutela della sovranità del paese più debole; la linea Onu di rigida condanna della mossa di Saddam, con il presidente americano Bush appoggiato ad essa e in fondo deciso a sostenere il ruolo dell'organismo internazionale; la guida americana della netta reazione internazionale e la manifestazione sovrabbondante di potenza militare; l'ambigua conclusione delle ostilità con la liberazione dello sceiccoato ma senza metter fine della parabola del dittatore iracheno, che più volte in seguito si è anzi prestato al ruolo di capro espiatorio di una situazione intricata.

Subito dopo, la tragedia della Bosnia, frutto della troppo rapida dissoluzione della Jugoslavia. Anche in questo caso, basta ricordare la pessima ge-

stione diplomatica della scissione; la sovranità fittizia attribuita alla repubblica bosniaca e gli espansionismi croato-serbi appoggiati a movimenti interni di taglio etnico; il ritorno della violenza militare su grande scala in Europa dopo cinquant'anni, con forme indegne della civilizzazione europea; la dimostrazione di impotenza dell'Onu, fondata anche sulla scelta di un maggior unilateralismo della presidenza Clinton; la decisione di coinvolgere la Nato come ultima istanza che impone con le armi una tregua alle parti in lotta, in uno Stato dalla sovranità solo formale, sanzionando la spartizione di fatto del paese.

In terzo luogo, si potrebbe citare la vicenda del Ruanda e del Burundi tra 1993 e 1995: una crisi «civile», interna ai due paesi, che affonda in passato coloniale che ha scavato un solco tra minoranza e maggioranza, ambedue di origine autoctona; l'uso dello strumento statuale a fini di lotta politica di parte di una fazione interna; i conseguenti massacri, dalle dimensioni tali da far impallidire le vicende europee, nel generale disinteresse della cosiddetta «comunità internazionale», compresi i paesi ex coloniali; l'assenza di intervento militare e la tardiva assicurazione di minimali condizioni di coesistenza tramite il dispiegamento soltanto umanitario e di interposizione sotto l'etichetta dell'Onu.

Infine, la questione del Kosovo, problema storico di una regione chiave dell'identità serba con maggioranza della popolazione albanese, recentemente aggravatosi proprio per le vicende della dissoluzione della Jugoslavia; il carattere interno allo Stato serbo-jugoslavo della questione; la decisione della Nato per la guerra, senza attenzione alle condizioni concrete della popolazione; il successivo infiammarsi delle persecuzioni e la riacquisizione tardiva del quadro Onu per calmierare la crisi, con un mezzo cedimento da parte di Belgrado.

Tutti elementi da approfondire, che qui evochiamo solo rapidamente per dare l'idea di come nelle varie crisi si manifestano fattori e conseguenze delle dinamiche generali sopra ricordate.

### **I problemi irrisolti rispetto all'affermazione dei diritti umani nella politica internazionale**

Tutti questi scenari rapidamente evocati di crisi e difficoltà internazionali, nella loro marcata diversità, aprono quindi interrogativi molto radicali e complessi

1. *Il rapporto tra la condizione di ordinarietà della trama internazionale e le situazioni di crisi aperta.* La forza del sistema internazionale, nella sua ordinarietà diplomatica e giuridico-istituzionale, dovrebbe consistere proprio nella capacità di costruire le premesse di percorsi di pacificazione. Oltre un certo limite, le emergenze umanitarie sono troppo spesso irrecuperabili, o addirittura richiedono interventi che rischiano di essere del tutto controproducenti,

aggravando la tensione invece di spegnerla. Naturalmente, questa esigenza chiede di strutturare regole e prassi istituzionali di riferimento per chiunque lavori sul terreno del rispetto dei diritti e della loro seria attuazione. Disinnescare le crisi in tempo permetterebbe di evitare onerosi investimenti militari, oltre che di preparare interventi a bassa soglia per ridurre i tassi di conflittualità ed emarginare le politiche aggressive.

2. *La possibilità che l'«ingerenza umanitaria» assuma le caratteristiche di nuova ideologia fondante del sistema internazionale.* Per ora la formulazione di un principio di questo genere tentata da alcune parti (si pensi soprattutto alle posizioni di Blair attorno alla guerra del Kosovo) presenta troppe ambiguità. Il problema essenziale appare finora l'arbitrarietà degli interventi, selezionati dalle maggiori potenze per ragioni non sempre trasparenti, e quindi soggette a ogni interpretazione problematica. Non si può essere oscillanti in un caso come questo: la fondazione ideologica del sistema è troppo importante per assumere tatticamente e strumentalmente ora questa ora l'altra fonte di giustificazione delle proprie scelte.

3. *Il carattere e le forme dell'autorità mondiale coerente ai principi di tutela dei diritti.* Occorre definire in modo molto più certo gli attori legittimati a questo tipo di superamento dell'intangibile sovranità statale: non è possibile che siano i paesi ricchi del mondo a guida americana, per semplici ragioni di fatto. Continuare tale situazione scaverebbe un solco incolmabile tra Nord e Sud del mondo (ma non solo, si pensi al ruolo di Russia e Cina). Sono chiari i limiti quindi del ruolo preponderante della Nato in questa direzione. Ma anche l'attuale forma dell'Onu non sembra risolutiva, soprattutto per il fatto che il Consiglio di sicurezza ha la caratteristica di essere una sorta di direttorio di grandi potenze. Se la sicurezza collettiva è infatti un bene legato alla tutela dello *status quo*, la mediazione dei «diritti della potenza» è ineliminabile e funziona da istanza di innegabile stabilizzazione. Se invece si parla di centralità della tutela dei diritti umani, anche la superpotenze dovrebbero ad essa essere soggette e quindi vincolate nella loro autonomia. Per evitare gli effetti negativi, appare quindi necessaria la dimostrazione della vera nuova centralità della tutela dei diritti umani con una progressiva istituzionalizzazione delle pratiche e delle logiche di intervento collettivo. L'unica via in questa direzione è l'ipotesi di sperimentazione di una democrazia cosmopolitica a forte contenuto federale, con tutti i dubbi e i problemi che ciò può comportare.

4. *Il rapporto tra potenza politico-militare e soluzione di complesse crisi politico-etnico-religiose che coinvolgano i diritti umani essenziali.* Esiste un aperto interrogativo sulla possibilità di imposizione dall'esterno di norme di valore, se non scatta l'autonomia e la decisione dei popoli che trovino compromessi e accordi attorno ai principi fondamentali della propria convivenza. L'intervento esterno potrà servire a bloccare l'aggressore e a sterilizzare momentaneamente una minaccia. Non certo a ricostruire ragioni di convivenza tra

popoli, Stati e nazioni. Occorre piuttosto coinvolgere tutte le risorse locali in un territorio per derubricare e ammortizzare i conflitti e contare sulle capacità interne di sdrammatizzazione. Non si può imporre la pace e il rispetto dei diritti a colpi di missili portati da «aerei intelligenti» che volano a migliaia di chilometri dal suolo e non intercettano nessuna delle condizioni reali delle genti coinvolte in conflitti violenti e in emergenze umanitarie.

Tutte queste dimensioni dei problemi appaiono essenziali per uscire dall'*impasse* dell'attuale sistema internazionale. Le risposte a queste domande non ci sono ancora. Non è assolutamente certo che nemmeno avviandone la soluzione il sistema riesca a diventare virtuoso, ai fini della tutela dei diritti di tutti gli uomini e di ogni uomo. I limiti d'azione del sistema internazionale sono infatti evidenti. Ma la condizione perché ci si possa provare mi pare sia fare qualche passo per risolvere questi dilemmi. ■

## **Immigrazione: problematico motore di sviluppo. Natura ed evoluzione del fenomeno**

RON KUBATI  
(Dottorando in filosofia, Università di Bari)

**A**nnessione, discriminazione, riprogrammazione: dal 1500 in poi, è tutto qui l'approccio della cultura occidentale che trasforma i tre quarti dei paesi del mondo, il mondo, in «il resto del mondo». Il resto, ciò che avanza dalla civiltà, dal progresso, dal moderno, dallo sviluppo, dal presente. Il resto da dove ricavare materie prime, teorie antropologiche, reperti archeologici, passato. Il resto, che prima diventa «l'altro mondo», antitetico, estraneo, per poi, sotto l'azione di recupero del progresso, «qualificarsi» come secondo e terzo di quell'Occidente esaltato (attraverso il periodo coloniale, industriale e contemporaneo) e trasformato in «l'indirizzo e il destino umano». «L'Europa ha quindi, in definitiva, la grave responsabilità ... di aver creato una cultura dell'omologazione planetaria» (F. Frabboni - F. Pintominerva - G. Trebisacce 1992).

### **Il mare che si fa attraversare**

La vittoria del sistema capitalistico sulla fallimentare e centralizzata economia comunista portò a inaspettati «effetti collaterali». L'apertura improvvisa dell'Occidente, la sua possibilità, è la vera spiegazione alle inondazioni migratorie che coinvolsero il suo avamposto. Ognuno era partito all'improvviso, in solitudine e in gran segreto, dal suo angolo, dalla sua motivazione personale, chiamato dall'unica migliore possibilità. Non erano loro ad attraversare il mare, era il mare che si faceva attraversare. Non si era mai vista tanta gente come quel giorno del marzo del '91 a Brindisi che non sapesse dove si trovasse esattamente e perché l'avesse fatto. Hanno risposto tutti, quasi incon-