

ISPI

n. 6

2007

Quaderni di Relazioni Internazionali

La sovranità nell'epoca della politica globale

# ISPI

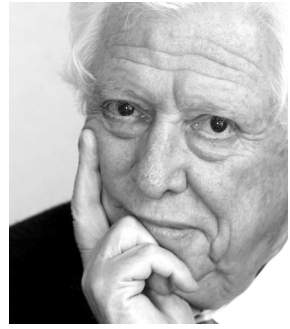
Quaderni di Relazioni Internazionali

Quadrimestrale dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

n. 6 - Dicembre 2007

## La sovranità nell'epoca della politica globale





# Editoriale

di **Boris Biancheri**

L'idea di sovranità, che ha tratto origine dalle guerre politiche e religiose che investirono l'Europa nel Sedicesimo e Diciassettesimo secolo, si è evoluta nel corso dei secoli. Quello che ha avuto origine come organizzazione della vita politica e giuridica dell'Europa occidentale si è trasformato in una istituzione mondiale. Se a quell'epoca solo alcune decine di milioni di persone in Europa occidentale vivevano in uno stato sovrano, oggi l'intera popolazione mondiale si trova all'interno del sistema degli stati sovrani. Quest'ultimo ha subito importanti trasformazioni nel corso del tempo, il numero degli stati ha visto riduzioni e ampliamenti, senza che ciò comportasse interruzioni alla sua esistenza o un ritorno all'anarchia feudale. In particolare dopo la seconda guerra mondiale, con il dissolvimento dei grandi imperi coloniali, si è assistito a un notevole aumento del numero degli stati. Un analogo processo è stato messo in moto con il crollo del muro di Berlino.

La sovranità è un'idea costituzionale dei diritti e dei doveri dei governi e dei cittadini, ma anche un'idea internazionale di una molteplicità di stati in relazione tra di loro. La sovranità degli stati si esercita internamente nei confronti della popolazione stanziata sul suo territorio ed esternamente nei confronti degli altri stati. Se il sovrano è l'autorità suprema all'interno del paese, la fonte ultima ed esclusiva delle leggi dello stato e di tutti gli altri atti dell'autorità statale, nell'ambito della comunità internazionale invece la posizione degli stati sovrani non è di supremazia ma di indipendenza. Infatti, uno stato è sovrano quando è indipendente, cioè non soggetto all'autorità e alle leggi di un altro stato.

Sebbene la sovranità mantenga dei caratteri costanti e invariati e si sia dimostrata duratura nel tempo, essa si è evoluta ed è stata riformulata periodicamente per soddisfare le esigenze e le domande di specifici luoghi e periodi storici. La sovranità dello stato comporta quindi un'organizzazione della vita politica flessibile, soggetta a modifiche e adeguamenti. L'elemento stabile e di continuità è costituito dal fatto che il governo sovrano è l'autorità suprema all'interno di un dato territorio ed è indipendente dalle autorità straniere. Gli elementi variabili sono invece il territorio, i soggetti che detengono ed esercitano la sovranità, l'utilizzo e gli scopi.

editoriale

Inoltre, uno stato sovrano non è una forma definita di costituzione nazionale: essi possono essere monarchie, repubbliche, teocrazie, democrazie. La storia mostra che l'idea di sovranità è destinata ad evolversi in maniera non prevedibile.

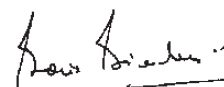
Nell'epoca della globalizzazione, in cui è diffusa la considerazione che i problemi globali possono essere risolti soltanto con rimedi globali, si riconoscono fenomeni di erosione della presa dello stato sulla politica internazionale e si assiste a manifestazioni di crisi dello stato e della politica interstatale.

Le nuove forme di ingerenza nella giurisdizione interna di stati formalmente sovrani e indipendenti sono una delle manifestazioni più evidenti della crisi della statualità. Il principio di non ingerenza ha registrato un progressivo indebolimento a partire dagli anni Novanta, come dimostrano gli interventi in Somalia, ad Haiti, nei Balcani, ecc. Essi hanno contribuito non solo ad indebolire il principio di sovranità ma anche ad inaugurare e perpetuare forme incompiute di statualità in cui la sovranità dei paesi oggetto di intervento rimane condizionata e limitata dalla presenza internazionale. Le nuove pratiche di intervento militare e civile comportano delle gradazioni al principio di sovranità che prevedono l'abbandono di una rigida eguaglianza formale tra gli stati e l'introduzione di elementi di discrezionalità nel rispetto del principio di non ingerenza.

I diversi fattori di erosione non sono comunque ancora sufficienti a sradicare il tradizionale impianto interstatale della politica internazionale. La fine del bipolarismo all'inizio degli anni Novanta e l'avvento di una visione multipolare del mondo, anzi, se da un lato ha coinciso con l'avvio del processo di globalizzazione politica, dall'altro ha risvegliato nelle opinioni pubbliche e nei governi i principi dell'interesse nazionale e quindi l'idea della sovranità.

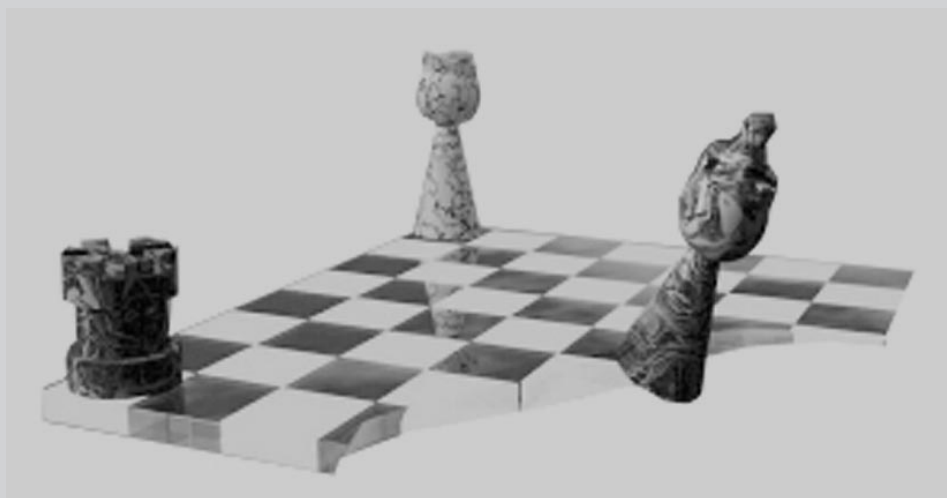
Nonostante la diffusione di innumerevoli attori non statuali, gli stati rimangono ancora i principali protagonisti della diplomazia, degli allineamenti e della cooperazione internazionale, sono gli unici in grado di assicurare la sicurezza e l'ordine da cui dipende la continuazione di tutte le altre relazioni. Essi inoltre continuano a disporre di una superiorità incolmabile sul terreno militare e conservano il monopolio delle istituzioni della pace e della guerra.

Se gli stati hanno potuto essere considerati come i protagonisti per eccellenza della politica internazionale è perché hanno concentrato la maggior parte delle risorse di potenza e si sono imposti come gli unici titolari della piena legittimità internazionale e dell'uso della forza. Per quanto la sovranità degli stati subisca erosioni, faticheremmo a immaginare un sistema internazionale che non si basi sul loro ruolo centrale.



dossier

# La sovranità nell'epoca della politica globale



Robert Jackson

# Sovereignty: A Changing but Persisting Idea

ROBERT JACKSON  
is Professor of  
International Relations  
and Political Science  
at Boston University

## The Sovereignty Idea

State sovereignty is a fundamental idea of authority<sup>1</sup>. It is the prevailing idea of political and legal authority of the modern era, defined as the span of time from the early Sixteenth century to the present. It is embodied in those bordered territorial organizations we refer to as “states” or “nations” and expressed in their various activities and relations, both domestic and international<sup>2</sup>. The idea originated in the controversies and wars, religious and political, of Sixteenth and Seventeenth century Europe<sup>3</sup>. It has existed without interruption and spread around the world since that time, and it continues to evolve. In the early Twenty-first century there were almost two hundred sovereign states, each one responsible for the territory under its jurisdiction and the people who live there. Sovereignty is a global system of authority. It extends across all civilizations, religions, languages, cultures, ethnic and racial groupings, and other communities and collectivities into which humanity is divided. The sovereign states system is the only global system of political and legal authority that has ever existed.

Contrary to a widely held academic assumption, sovereignty was not originally an abstract idea conceived by philosophers and other theoreticians and then applied in practice. It was a practical idea expediently arrived at by kings and other rulers, and their legal advisers, in response to the novel circumstances of Sixteenth and Seventeenth century Europe. The practices of sovereignty came first, the theories later.

Sovereignty is a foundational idea of politics and law that can only be properly understood as, at one and the same time, both an idea of *supreme* authority in the state, and an idea of political and legal *independence* of geographically separate states. “Supremacy” means the highest and final authority from which no further appeal is available. “Independence” means constitutionally separate and self-governing<sup>4</sup>. A sovereign is not somebody else’s ward or dependency, as Bodin made plain in the Sixteenth century: «It is most expedient for the preservation of the state that the rights of sovereignty should never be granted out to

<sup>1</sup> The argument of this essay draws upon two recent publications of mine: R. JACKSON, *Sovereignty: Evolution of an Idea*, Cambridge 2007, and R. JACKSON, *Sovereignty and its Presuppositions: Before 9/11 and After*, in «Political Studies», 55, June 2007, pp. 297-317.

<sup>2</sup> “State” is the proper name for those organizations in international law. Most of the world uses the word in that way. Americans prefer “nations” to distinguish sovereign “states” from the states of the United States. But “nation” is more ambiguous. Most “nations” are not sovereign although more than a few of them, such as Quebec, Scotland and Chechnya, harbour a desire for national independence, at least from time to time.

<sup>3</sup> An embryonic and regionally-confined city-state system emerged and existed on the Italian peninsula at an earlier period, and it was Italian ideas of the state and state relations that spread across the Alps into Western Europe at the time of the Renaissance and Reformation.

<sup>4</sup> A. JAMES, *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*, London 1986.

a subject, still less to a foreigner, for to do so is to provide a stepping-stone where the grantee himself becomes the sovereign»<sup>5</sup>. These two elements of state sovereignty are not separate ideas. They are different facets of one overall idea. Sovereignty is a constitutional idea of the rights and duties of the governments and the citizens or subjects of particular states. It is also an international idea of multiple states in relation to each other, each one presiding over the population of its own territory and having foreign relations and dealings with other states, including peaceful and cooperative relations as well as discordant relations and periodical wars.

Sovereign states are janus-faced: they simultaneously face inward at the population of the country, and outward at other countries. Sovereign governments, by their very organisation and orientation, are obliged to face in both directions, to frame foreign policies as well as domestic policies in order to carry out their responsibilities. Facing inward, the sovereign is the supreme authority in the country. There can be only one sovereign within a country – even if its authority is divided constitutionally between different branches and levels of government, as in the United States. Facing outward a sovereign is but one among many such authorities around the world. In the external exercise of their sovereignty states are never in a position of supremacy. They are in a position of independence. If one state's authority were superior in relation to another state, the latter state would not be sovereign, but instead would be a province or colony or some other component or dependent unit of the former state, which might then more accurately be referred to as a federal state or imperial state.

A sovereign government is usually said to be a “free” government in the sense that it is free from all foreign authority and law except that to which it has consented or otherwise subjected itself: e.g. by means of a treaty. The most essential element of state sovereignty is independence, without which there could be no final word, no commanding authority *in* a country. The local government and the people would be answerable to an *external* authority. A foreign government would be the sovereign. Foreign laws and regulations would prevail.

A colonial state might be said to possess internal sovereignty without having external sovereignty. But that ignores the profoundly important political and legal fact that differentiates

a colony from a sovereign state: its internal authority is not held independently. It is delegated by an imperial government, which has the final word and thus exercises sovereignty over the colony. The various colonies of European Africa – British, French, Italian, Belgian, Portuguese, etc. – had no independent authority or capacity to conduct diplomatic relations, to establish or employ interna-

A sovereign government is usually said to be a “free” government in the sense that it is free from all foreign authority and law except that to which it has consented or otherwise subjected itself

<sup>5</sup> J. BODIN, *Six Books of the Commonwealth* (M.J. Tooley, trans.), Oxford 2005, book 1, ch. X, p. 49.



tional laws, to engage in international trade and commerce, or to declare or wage war. That authority and capability resided with the imperial governments in London, Paris, Rome, Brussels, Lisbon, etc.

«Sovereignty is the authority of the last word»<sup>6</sup>. Political actors that are sovereign are not answerable to anybody else. Everybody who is subject to their authority is answerable to them. State authorities can have the last word only if they are both supreme and independent. That is what a sovereign state is. A sovereign is the exclusive and ultimate source of the laws of the state and of all other disclosures and acts of state authority.

Sovereignty is the basic authority assumption, the underlying premise, of modern politics and law: namely that some authorities are supreme, but others are not; that some authorities are independent, but others are not. Those which are supreme and independent are the leading authorities of the modern world. What is most important about that is the following: they are the political people who are most likely to be listened to when they speak from their positions of authority, i.e. *ex cathedra*. They are also those political people that most other political people want to be heard by, and for exactly the same reason. The sovereigns are the people with the longest tongues and the largest ears. We are thus inquiring into a fundamental idea.

Domestically, sovereignty is a monistic arrangement of political and legal authority. There can be but one sovereign *in any particular place at any one time*. If there were more than one, no determinate or discernible authority could be supreme. Internationally, however, sovereignty is a pluralistic arrangement of authority: there is not one sovereign state in the world; there are many sovereign states. Their independence is independence in relation to each other. Their supremacy is supremacy only over their own subjects or citizens. A world based on state sovereignty is a world of mutually exclusive territorial jurisdictions: a world without overlapping jurisdictions<sup>7</sup>.

The borders on the map of the world – international boundaries – mark that political and legal independence of sovereign states from one another. They are the “no trespassing” or “keep out” signs of international politics and law. They delineate and differentiate the most basic “we” and “they”, “ours” and “yours” of global political life. On this side of the line is our place, on that side your place. Sovereignty is, so to speak, the international “real estate” system of the modern world<sup>8</sup>. That world is still a world of metaphorical fences and hedges and walls even though it is also, increasingly, a cosmopolitan and transnational world<sup>9</sup>.

In the decades following the Second World War the number of sovereign states multiplied by a factor of three: from about fifty to one hundred and fifty or more. Today there are almost two hundred in existence. In the course of that worldwide episode of decolonization, Western empires were dissolved and the

<sup>6</sup> E. BARKER, *Principles of Social and Political Theory*, Oxford 1956.

<sup>7</sup> Exceptions to this condition are rare. International law makes provision for joint sovereignty of dependencies: what are termed “condominia”, such as the Anglo-Egyptian Sudan.

<sup>8</sup> J. MAYALL, *Nationalism and International Society*, Cambridge 1990, p. 20.

<sup>9</sup> I enlarge on this point in R. JACKSON, *Sovereignty and its Presuppositions*, cit.

entire territory and population of the planet became organized and integrated into one universal system of locally sovereign states. Great swathes of territory in the non-Western world had previously been under the sovereign jurisdiction and control of European imperial states. The British Empire itself controlled about one quarter of the population and territory of the world. Locally sovereign states became the universal norm in world affairs. What was originally a European way of government and law became a global system: the only one known to history. The enclosure of the entire land surface of the earth by the system of locally sovereign states is often regarded as a commonplace and mundane fact. Viewed in the light of history it can only be regarded as an astonishing development.

In the absence of state sovereignty the configuration and movement of world affairs would be significantly different and in all likelihood it would be fundamentally different. In a world federation, for example, states might resemble American "states" which under the American constitution hold sovereignty jointly with the federal government but they do not hold it exclusively by themselves. The claim that each of them did hold sovereignty exclusively was the legal basis of the act of secession made by those states which formed the Confederate States of America (1861-1865): South Carolina, Mississippi, Florida, Alabama, Georgia, Louisiana, Texas, Virginia, Arkansas, North Carolina, Tennessee, Missouri and Kentucky. They were proved wrong by their military defeat and unconditional surrender in the American Civil War. If Britain or France or Italy were not sovereign states they would be different political and legal places. If the European Union became a federation of some sort, maybe they would resemble New York, California and Florida. If the EU continues to deepen constitutionally there may come a time when these three countries – and all the other countries involved in the EU project – would no longer be sovereign in the classical meaning. Presumably sovereignty would then reside with the Union, which might resemble the United States of America.

### Changing Sovereignty

State sovereignty is a flexible arrangement of political life that is capable of institutional modification and adaptation to various purposes or uses. Evidence of that adjustable and accommodating characteristic is not difficult to find. One needs only to consider sovereign statehood's remarkable international history. What starts out as a parochial, post-medieval arrangement of political and legal affairs in Western Europe ends up as a world-wide institution. While it is a fact that the world of sovereign states is in many respects an ever-changing world. Yet



it is also a fact that state sovereignty remains constant and unchanged in some fundamental ways. Sovereignty in the Twentieth and Twenty-first centuries is still recognizably the same basic idea that it was in the Sixteenth and Seventeenth centuries.

State sovereignty is a flexible arrangement of political life that is capable of institutional modification and adaptation to various purposes or uses

Sovereignty has proved to be a long lasting idea and institution. But it is not fixed and unchanging. On the contrary, it has evolved and taken on

different *personas* over time: it has been reformulated periodically to fit the demands and exigencies of specific historical periods and places. Sovereignty has never changed fundamentally, however, or out of all recognition. Before the middle of the Twentieth century many important sovereign states around the world were Western imperial states. Since that time imperial sovereignty has been abolished. The many “new states” that emerged out of the end of empire in Asia, Africa, and elsewhere also were sovereign states. Their leaders were not prepared to accept anything less than sovereign statehood. In fact, to acquire sovereignty for themselves and their people was the major demand of anti-colonial nationalists across the non-European world, from Nehru to Nkrumah and beyond.

A sovereign state is not a definite form of national constitution. Nor is it a distinctive style of national governance. The purposes for which state sovereignty has been employed over time have been diverse and changeable. Sovereign statehood does not entail or require a particular arrangement of domestic politics and law. That has been noticeably evident since the end of European imperialism<sup>10</sup>. Since that time sovereignty has been a foundation upon which various sorts of state constitution have been erected. But it is also evident before that time and indeed throughout the history of the institution. Sovereign states have been monarchies, republics, theocracies, imperial states, unitary states, federal states, democracies, and various sorts of authoritarian and totalitarian regimes, among many other things besides. Sovereignty has resided in royal families (dynastic sovereignty), national parliaments and assemblies (parliamentary sovereignty), imperial powers and their colonial agents (imperial sovereignty), and the whole citizen body of a country (popular sovereignty). Sovereignty has been claimed by Christians, by Europeans, by a diverse collection of European nationalities, by European colonists overseas, by bourgeoisies, proletariats and other social classes, by anti-colonial nationalists around the world, by Moslems, Jews, Asians, Africans, and Polynesians, by aboriginal peoples, and by various sorts of secessionists and irredentists, among others.

There are different ways to organize the political and legal authority of sovereign states, and long-lasting states usually experience substantial constitution-

<sup>10</sup> During the era of Western imperialism domestic requirements were laid down by imperial powers to exclude non-European rulers from the sovereign states system. That started to change in the Nineteenth century, beginning with the admission of the Ottoman Empire, Japan, and a few other non-Western states to the system. See H. BULL - A. WATSON (eds.), *The Expansion of International Society*, Oxford 1984.

al reincarnations over the course of their histories. Many European democracies previously were monarchies. Some now are constitutional monarchies – Britain, the Scandinavian and Benelux countries, Spain – under the effective control of democratic governments. All of them are welfare states of one kind or another. Furthermore, the same state can be sovereign in different ways in different places. From the Eighteenth century to the Twentieth century the British House of Commons was at one and the same time the central institution of parliamentary sovereignty in the United Kingdom and of imperial sovereignty in numerous British colonies around the world. No sooner did most British colonies become independent than they promptly abandoned the liberal-democratic constitutions bequeathed to them by their former imperial masters and adopted various new constitutions to suit their own political tastes and requirements. Smaller sovereign states have been submerged or united in greater sovereign states (Italy, Germany in the mid-Nineteenth century). Larger sovereign states (Western empires) have been partitioned into smaller states (the “new states” of Asia, Africa, and other parts of the non-Western world) that entered the state system over the past century.

The successive reincarnations of Britain and the United States are indicative of the constitutional evolution of sovereign statehood domestically. Britain (formerly England) evolved from a royal tyranny under Henry VIII in the Sixteenth century, to an absolutist monarchy under James I and Charles I, a quasi-dictatorship under Oliver Cromwell, and a restored monarchy with pro-Catholic tendencies under Charles II and James II in the Seventeenth century, to a parliamentary regime after the “glorious revolution” of 1688-89, becoming from the Eighteenth to the Twentieth centuries the greatest imperial power and the first fully industrialized country, a parliamentary democracy, a welfare state and no longer imperial power, and most recently a member of the European Union, prepared to pool some of its sovereignty with that of other EU states. Over the past two centuries the United States transformed itself from a small Atlantic seaboard republic of a slave-holding, ex-colonial bourgeoisie in the late Eighteenth century, to an immigrant populated, liberal society as well as a continent-straddling and rapidly industrializing giant in the Nineteenth century, to a world power and multi-racial democracy by the mid-Twentieth century, the pre-eminent nation-state on the planet and the most spectacular nation-building project of modern history. What the future constitutional evolution of Britain or the United States will involve nobody can say. That there will be further incarnations and adaptations would seem very likely in the light of their histories.

Much the same can be said of the evolving uses of state sovereignty. English rulers asserted a claim to sovereignty in the Sixteenth century to separate themselves from Latin Christendom and from papal authority in particular, in accor-

dance with the principles *rex superiorem non recognoscens* (the king recognizes no superior) and *cujus regio, ejus religio* (whose rule, his religion)<sup>11</sup>. Then their British descendants used it to build an empire that eventually encircled the globe. Then their American cousins on the Western shores of the North Atlantic seized sovereignty by armed force, separated themselves from the British Empire, and set themselves up as an independent republic. Much later the British wisely used their sovereignty to decolonize their empire, mostly in the Twentieth century, thereby creating a multitude of sovereign states in Asia, Africa, the Middle-East and elsewhere. Then they immediately turned around and used their sovereignty to become a member state of the European Union and to participate in its common affairs.

English rulers asserted a claim to sovereignty in the Sixteenth century to separate themselves from Latin Christendom and from papal authority in particular

Those various uses of sovereignty, along with many others not mentioned, span a period of almost five centuries. Over that time the purposes

for which sovereignty was employed varied from place to place, and from time to time. Sovereign players changed, their territorial jurisdictions expanded or contracted, some old jurisdictions were extinguished and some new ones were created, a process of change that has continued to the present era. Throughout that entire period, however, the basic elements – state supremacy and independence – remained constant<sup>12</sup>. Those have continued to be the major authority premises of politics and law right down to the present. If states are sovereign their ruling authority will have the same basic characteristics of supremacy and independency no matter in which way they are otherwise constituted or governed, and no matter how they employ their sovereignty or for what purposes.

Sovereignty thus reveals itself as an idea that on the one hand is constant over time, but on the other hand is prone to significant variation in its historical manifestations. What is stable and continuous over the entire history of sovereignty is the idea that a sovereign government is an authority that is supreme over all other authorities in the same territorial jurisdiction, and is independent of all foreign authorities. What are changeable and variable are the answers that have been given to the questions: Which land areas of the earth's surface are territorial bases of independent states? Which actors and agents hold and exercise sovereignty in those states? What are the uses and purposes to which sovereignty can be put? Those changing answers reveal different doctrines or ideologies that prevail in the same place in different historical periods and in different places at the same time.

<sup>11</sup> As registered in the English Parliamentary Act of Annates (1532), Act of Appeals (1533), and Act of Supremacy (1534). See C. CROSS, D. LOADES and J.J. SCARISBRICK (eds.), *Law and Government Under the Tudors*, Cambridge 2002, esp. G. NICHOLSON, *The Act of Appeals and the English Reformation*, pp. 19-30.

<sup>12</sup> During that lengthy period the area of the planet under the jurisdiction of sovereign states was steadily enlarged. It was not until the Nineteenth century, however, that European imperialists succeeded in establishing state sovereignty on a global basis. And it was not until after decolonization of their empires, mostly in the Twentieth century, that sovereignty everywhere on earth became exclusively local.

## Persisting Sovereignty

Over the past several centuries since its historical inception ever more people have found themselves living in a world organized territorially as a system of sovereign states, which is a specifically European innovation. Although that system had small beginnings in a corner of the world – Western Europe – it was eventually established in every populated region on earth<sup>13</sup>. The entire planet was enclosed by it. In its humble beginnings in the Sixteenth and Seventeenth centuries a few tens of millions of people in Western Europe were inside the sovereign state system. There were many other kinds of political system elsewhere in the world which ruled hundreds of millions of people who were outside. Today, the entire population of the world, some six billion people, find themselves living inside one sovereign state or another. The sovereign state system has succeeded all those earlier political systems, to become the one universal way of arranging final political and legal authority on the planet.

As indicated, that system has greatly expanded and changed in important ways, since its initial formation. It has never been broken and destroyed, however, or allowed to expire from natural causes or to collapse. The world has never been on the verge of returning to an earlier anarchy of mutually uncomprehending and hostile civilizations. Recent arguments to that effect completely overlook that profound historical fact of the persistence of state sovereignty. Nor has the sovereign states system ever been on the verge of becoming transformed into World Empire or Global Federation or even given any vague hint of that. It has accommodated many different kinds of sovereign state over that lengthy period. The number of sovereign states has contracted and expanded during that time. But the system itself has remained in existence continuously, without interruption. There is every indication it will persist indefinitely.

There is no higher authority above sovereign states. The United Nations, for example, is a creature and servant of the states system, particularly the major powers, and not an authority over them. The Secretary General is an international civil servant. There is no international government to speak of. What some scholars refer to as international or global “governance” is not yet “government” in the Standard English definition, which signifies «the action or manner of governing ... ; the fact that (a person, etc.) governs»<sup>14</sup>. No political and legal authority yet exists that “governs” the sovereign states of the world. Nor is there any indication that one might be established in the foreseeable future.

The political world continues to be an anarchical system composed of independent countries. States are still sovereign in the jurisdictional sense that their bordered territories are spheres of authority exclusive to themselves. They continue to possess constitutional independence, which is the liberty to enact their

<sup>13</sup> See H. BULL - A. WATSON (eds.), *The Expansion of International Society*, cit.

<sup>14</sup> Oxford English Dictionary On-line, <http://www.oed.com>.

own laws, to organize and control their own armed forces and police, to tax their citizens and subjects, to create and manage their own currencies, to make their own domestic and foreign policies, to conduct diplomatic relations with foreign governments, to organize and join international organizations, and in short to govern themselves according to their own ideas, interests and values. The right to do that continues to be universally prized.

If historical experience is anything to go by it suggests that the idea of sovereignty and the institutions associated with it will continue to evolve in ways that are not predictable. Teleological conceptions that postulate an end or terminus of that evolution warrant our scepticism. In Sixteenth and Seventeenth century Europe the terminus was the godly Christian state, either Protestant or Catholic, under a divinely appointed king. In Eighteenth and Nineteenth century Britain the terminus was the sovereign parliament controlled by bourgeois and aristocratic elements. In late Eighteenth century America and France the terminus was the sovereign Republic and its people. In Nineteenth and Twentieth century Europe the terminus was the sovereign nation-state defined as a good fit between a language foot and a territorial shoe. In the mid-Nineteenth century Chancellor Bismarck in Germany and various patriots in Italy succeeded in enlarging the nationalist shoe to fit the territorial foot. In Twentieth century America the terminus was the integration of an ethnically and racially diverse population into one democratic people. In the late Twentieth and early Twenty-first centuries in some Western countries the terminus is starting to look like a democratic multicultural society.

That suggests that there is no terminus, no determinate or pre-determinate destination, no "end of history" in the evolution of sovereignty. There are merely variations and stages of the same basic story which occur in different places at different times. State sovereignty will come to an end when people are no longer prepared to accept the idea and underwrite the institution or when they come to ignore it and disregard it. At some time in the future, probably later rather than sooner, the long era of state sovereignty will finally be over. That may not at first be very clear, and many may initially carry on playing the sovereignty game in the same ways as always. It may fade away over a lengthy period, somewhat like European feudalism. When that global transformation might be expected to occur and what could be expected to take its place is impossible to say. But there is no end in sight early in the Twenty-first century.

---

State sovereignty will come to an end when people are no longer prepared to accept the idea

Even when we put our minds to the task it is not easy to think about world affairs in a down-to-earth way

without employing the ideas and language, and without making the assumptions associated with state sovereignty, which are deeply ingrained in human af-

fairs. It is difficult to come up with a realistic alternative *weltanschauung*. That surely is because of “the tyranny of the concepts” associated with state sovereignty which constitutes an intellectual prison from which an escape, which is not merely a flight of fancy, is anything but easy<sup>15</sup>. That may assign too much importance to the intellectual aspect, however, insofar as the states system is so completely a part of our existential world, our unreflective everyday lives, that it is easy to conform to it without giving it much thought – in rather the same way that other fundamental and long-lasting arrangements for ordering and conducting human affairs are taken for granted or assumed without reflection when making use of them. I refer to practices, traditions, conventions, institutions, rules and the like that have endured over the course of centuries: the twelve months calendar and the twelve hours clock, the metric system of weights and measures, long-standing games such as chess and cards, institutions such as the college and university system including departments of knowledge, such as philosophy or medicine or physics or theology, monetary conventions and banking practices, hospices and hospitals, the law of contracts, laws of private property, rules of precedence and procedure, parliamentary rules of order, hierarchical ranks and units of armed forces, among many others one could mention. These arrangements for the conduct of human affairs have remained recognizably the same in spite of profound social changes. That is because they provide something elementary: stable, familiar and convenient modalities of social expectation, interaction and cooperation. People hold on to conventional ways of arranging and conducting their affairs in the various departments of human life, each generation passes them on to the next generation, and the cycle repeats itself over and over. That should make us sceptical about claims that world affairs are getting beyond sovereign statehood. Instead, it suggests that continuity and change often march hand-in-hand.

The sovereign foundations of the states system are still recognizable as being more or less what they continuously have been for the past several centuries. We still take it for granted that the surface of the earth is partitioned into territorially differentiated, independent countries and we act accordingly. We assume international borders are significant rather than trivial when we transit them, whether we are entering or leaving a country, either legally or illegally. We assume there is a discernable and recognizable government that is the highest political and legal authority in each country, and that those governments have or should have control of their territorial jurisdictions. We do not assume that the laws of our own country are applicable and enforceable in the foreign country we are visiting. We assume the population of each country (excluding visitors and permanent foreign residents) is comprised of citizens and that very few people are citizens of more than one country. We assume there is no such thing as

<sup>15</sup> R. JACKSON, *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford 2000, p. 421.



“world citizenship” established and enforced by a competent supranational authority. If we lose our case in the Supreme Court we do not expect to make an appeal to a higher court – unless our country is a member of the Council of Europe and has subjected itself to the European Court of Human Rights in Strasbourg. But that is a legal arrangement made by sovereign states, and it can be ended by them. We assume national governments deal with each other under normal circumstances in ways that reflect their mutual sovereign status. If that fails to happen it calls for some justification or explanation. For a post-sovereign world to exist, these assumptions and others like them would have to be altered a great deal if not abandoned altogether. I see no compelling evidence of any such transformation.

There is nothing that is inevitable or sacrosanct about the sovereign states system. It is a human arrangement from start to finish, meaning it is historical. It could change fundamentally. It could disappear just as the Roman Empire, Medieval Europe, the Ottoman Empire and so many other past political worlds disappeared. Such an episode would obviously mark the end of an epoch in the history of humankind.

The evolution of the system of sovereign states over the past three or four centuries, the fact that it proved to have a comparative advantage over all existing systems it encountered, the fact that no new system came into existence that could displace it, the fact that there is no realistic and practical alternative even on the horizon and that the only conceivable alternatives remain pinned to academic drawing boards – all of that inclines me to believe that state sovereignty will continue to evolve in the foreseeable future as it has in the historical past<sup>16</sup>. We clearly are no longer at the beginning of modern history, but it is far from certain that we are near the end, or that we have entered a post-sovereign era. If we are living in a world that some among us would label as post-modern, it is not a world that is likely to abandon state sovereignty any time soon.

<sup>16</sup> For a different view, see D. HELD, *A Globalizing World?*, London 2004.

**Alessandro Colombo**

# L'interminabile tramonto del sistema degli stati

Tra cosmopolitismo, guerra globale e Impero.  
Verso la fine della politica interstatale?

Nella rappresentazione politica ed economica del mondo attuale, pochi argomenti sono tanto diffusi quanto quello della crisi della centralità dello stato nelle relazioni internazionali – a maggior ragione perché questa crisi sembra riflettere, come un'immagine capovolta, il fenomeno ancora più celebrato della globalizzazione.

Dietro la sua diffusione, tuttavia, il tema della crisi dello stato e della politica interstatale assume intonazioni diversissime tra loro, sia dal punto di vista storico e teorico che da quello politico. Le più ovvie sono differenze di grado, tra versioni più deboli e versioni più forti. Le prime non esitano a riconoscere i fenomeni di erosione della presa dello stato sulla politica internazionale e dalla corrispettiva diffusione di una visione alternativa e inconciliabile dell'ordine internazionale, fondata non più sul particolarismo della società internazionale degli stati ma sul cosmopolitismo della cosiddetta società globale<sup>1</sup>.

Ma, da qui, le versioni deboli si guardano bene dal sostenere che tale processo sia già sufficiente a sostituire il vecchio impianto della politica interstatale, fondato sulla centralità degli stati e sul suo corrispettivo giuridico, il principio di sovranità. Al contrario, esse vedono nella società internazionale attuale un insieme costitutivamente ibrido, lacerato dalla tensione interna tra due modelli alternativi di convivenza internazionale, ciascuno abbastanza forte da resistere alle pressioni dell'altro ma non abbastanza da scalarlo definitivamente.

Le versioni forti fanno un passo (decisivo) in più. Anche quando non considerano già definitivamente risolta la tensione tra i due ordinamenti, esse ritengono che il suo esito sia comunque scontato. A questo si ispirano locuzioni di uso sempre più comune quali "politica globale", "società globale" o "società civile globale", accomunate come sono dal convincimento dell'obsolescenza della distinzione tra politica interna e politica internazionale. Alla stessa trasformazione guarda l'aspirazione a nuove (o, almeno, rinnovate) forme di gestione del sistema globale, edificate su una complessa governance multi-livello oppure, nella versione più estrema, sulla presunta inevitabilità di un governo mondiale<sup>2</sup> – ma, in un caso e nell'altro, definitivamente emancipate dai tradizionali nessi tra ordine internazionale, egemonia o equilibrio. Mentre, per

ALESSANDRO COLOMBO  
è Professore Straordinario  
di Relazioni Internazionali  
all'Università degli Studi  
di Milano e Direttore  
dell'Osservatorio Sicurezza  
e Studi Strategici dell'ISPI

<sup>1</sup> D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano 2002.

<sup>2</sup> A. WENDT, *Why a World State is Inevitable*, in «European Journal of International Relations», 9, 2003, 4, pp. 491-542.





tornare al mondo attuale, la progressiva fluidificazione della distinzione tra politica interna e politica internazionale viene riconosciuta già pienamente all'opera nel processo di integrazione dell'Europa, cioè proprio là dove la consapevolezza intellettuale e giuridica di quella distinzione si era originariamente formata e da dove aveva potuto espandersi al resto del mondo.

Ma ancora più per le differenze di grado, le prognosi del superamento della politica interstatale si distinguono per l'intonazione ottimistica o pessimistica che assumono: mentre, come sempre quando si parla di politica internazionale, ottimismo e pessimismo finiscono irresistibilmente per gravitare attorno al problema della pace e della guerra. La tensione tra politica interstatale e politica internazionale non sfugge alla regola. A un estremo, il superamento della centralità dello stato viene vantato come la premessa necessaria al superamento dell'anarchia internazionale e della guerra. Questo è il sottinteso più o meno esplicito delle interpretazioni più benevole della globalizzazione economica<sup>3</sup> – scontate eredi della retorica già settecentesca del *douce commerce*<sup>4</sup> e della polarità successiva tra “spirito di conquista” e “scambio”<sup>5</sup>. Ma questo è anche il programma etico e politico del pacifismo giuridico ispirato al *Progetto per la pace perpetua* di Kant<sup>6</sup> e imperniato, in concreto, su una spericolata replica della pacificazione hobbesiana nella politica internazionale: la “concentrazione del potere in un organo nuovo e supremo che abbia nei confronti dei singoli stati lo stesso monopolio della forza che ha lo stato nei confronti dei singoli individui”<sup>7</sup>.

Entrambe queste varianti – quella economicista e quella pacifistica – sembrano presupporre che lo stato o, quanto meno, la divisione del mondo in stati siano la radice ultima della guerra. Ma il superamento della politica interstatale può essere guardato, invece che come una promessa di pacificazione, come il semplice trapasso da una forma di violenza a un'altra, non necessariamente migliore o meno distruttiva della prima. È qui che poggiava, per esempio, la riqualificazione della guerra interstatale suggerita già trent'anni fa da Hedley Bull: «Lo sviluppo del concetto moderno di guerra come violenza organizzata tra Stati sovrani è stato il risultato di un processo di limitazione e contenimento della violenza. Siamo abituati, nel mondo moderno, a contrapporre alla guerra tra gli Stati l'idea della pace, ma l'alternativa storica alla guerra è stata quella di una violenza ancora più diffusa»<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> D. HELD - A. MCGREW, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, 2000, trad. it. *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna 2001.

<sup>4</sup> F. ANDREATTA, *Mercanti e guerrieri. Interdipendenza economica e politica internazionale*, Bologna 2001.

<sup>5</sup> B. CONSTANT, *De l'Esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*, 1814; trad. it. *Conquista e usurpazione*, Torino 1983.

<sup>6</sup> I. KANT *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Koenigsberg 1796, trad. it. *Per la pace perpetua*, Milano 1997.

<sup>7</sup> N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna 1997, p. 85.

<sup>8</sup> H. BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 1977; trad. it. *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano 2005, p. 216.

Privata di qualunque sottinteso nostalgico, questa complicazione del rapporto tra stato e guerra ritorna in due tra le più fortunate interpretazioni del contesto attuale. La prima è

Il superamento della politica interstatale può essere guardato, invece che come una promessa di pacificazione, come il semplice trapasso da una forma di violenza a un'altra

quella che Michael Hardt e Antonio Negri hanno riassunto nella nozione di Impero<sup>9</sup>, inteso appunto come una «nuova forma di sovranità globale»<sup>10</sup>, un «apparato di potere decentrato e deterritorializzante che progressivamente incorpora l'intero spazio mondiale all'interno delle sue frontiere aperte e in continua espansione»<sup>11</sup>, portatore di un diritto sovra-nazionale teso a «penetrare e a riconfigurare il diritto interno degli stati-nazione»<sup>12</sup> e destinato, anzi, a ereditarne la sovranità – senza risparmiare neppure i più forti, visto che «né gli Stati Uniti, né alcuno stato-nazione costituiscono attualmente il centro di un progetto imperialista»<sup>13</sup>. Sennonché, appunto, sebbene fondato sulla «capacità di rappresentare la forza come se fosse al servizio del diritto e della pace»<sup>14</sup>, l'Impero non elimina la guerra, ma non fa altro che cambiarle forma attraverso la «estrema radicalizzazione della coincidenza dell'elemento etico e di quello giuridico assunti nella loro universalità»<sup>15</sup>: concretamente, attraverso lo sviluppo del diritto d'intervento, la reviviscenza della dottrina della guerra giusta, l'affermazione di un «diritto di polizia» che banalizza il nemico (riducendolo a oggetto di una routine repressiva) e, allo stesso tempo, lo assolutizza (facendone una minaccia assoluta nei confronti dell'ordine etico)<sup>16</sup>.

La seconda interpretazione, che ribalta in maniera ancora più esplicita l'immagine irenica della globalizzazione, è la nozione stessa di «guerra globale»<sup>17</sup> – nella quale, appunto, l'aggettivo «globale» è definito non solo e non tanto dall'opposizione a «locale» quanto, piuttosto, dalla radicale estraneità all'opposizione tra «interno» e «internazionale» forgiata dall'età moderna insieme al repertorio completo delle proprie «chiare distinzioni» (pubblico/privato, civile/militare, guerra/pace). Nella guerra globale, l'esaurimento della capacità mediatrice dello stato non produce la pace ma, appunto, una «guerra di tipo nuovo, postmoderna»<sup>18</sup> in quanto priva dei limiti spaziali e temporali («infinita») della guerra interstatale moderna. «Nella guerra globale», scrive Carlo Galli<sup>19</sup>, «si riproducono in forma militare le caratteristiche della globalizzazione: la guerra globale, anzi, è un modo d'essere della globalizzazione, è la manifestazione del fatto che essa è 'contraddizione non resa sistema'».

<sup>9</sup> M. HARDT - A. NEGRI, *Empire*, Cambridge, Mass. 2000; trad. it. *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano 2002.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>17</sup> C. GALLI, *La guerra globale*, Roma-Bari 2002.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 55-56.



## Una profezia ambigua

Comunque si valuti questa crisi della presa dello stato sulla politica internazionale, è opportuno muovere almeno da due premesse elementari. La prima riguarda il contenuto stesso dell'equiparazione tra relazioni internazionali e politica interstatale che, presa alla lettera, costituisce un mito puro e semplice: e non perché questa equiparazione sia diventata irrealistica nel contesto attuale, ma perché non ha mai cessato di esserlo anche in passato.

Intanto, se si guarda da una prospettiva storica di lungo periodo, non è irrilevante che lo stato e il sistema interstatale non costituiscano affatto condizioni normali, bensì quasi assolute eccezioni storiche, valide tutt'al più per gli ultimi tre o quattrocento anni ma non certo per l'intera storia delle relazioni internazionali<sup>20</sup> – nella quale, al contrario, sono state altre le forme di convivenza a dominare più a lungo: per esempio le molteplici forme di omaggio, dipendenza e semindipendenza comuni al sistema feudale europeo e a molti “sistemi signorili” (*suzerain systems*) extraeuropei<sup>21</sup>.

Ma quello che conta di più è che, persino nei limiti storici e geografici dell'esperienza moderna, la politica interstatale non ha mai esaurito (né è mai stata vicina a esaurire) il campo delle relazioni internazionali. Al contrario, l'aspetto interstatale delle relazioni internazionali ha sempre costituito uno spazio chiuso e *circoscritto*, dominato dal monopolio statale sui due strumenti classici della politica estera, la diplomazia e la forza, e aperto sui loro rispettivi esiti, la pace e la guerra. Mentre, tutto attorno a questo spazio, ha sempre continuato a fiorire una società transnazionale fatta di scambi commerciali, migrazioni di individui e gruppi, credenze comuni, istituzioni indifferenti ai confini, e composta oltre che dagli stati da una varietà di soggetti di diversa natura (Chiese, compagnie commerciali, “internazionali ideologiche”, singoli individui), in competizione e (instabile) collaborazione fra loro.

L'aspetto interstatale delle relazioni internazionali ha sempre costituito uno spazio chiuso e circoscritto

È da qui che si deve partire se si vuol dare un significato storico-concreto all'equiparazione tra politica internazionale e politica interstatale. Se,

da quattro secoli a questa parte, gli stati hanno potuto essere considerati come i protagonisti per eccellenza della politica internazionale, è solo perché hanno concentrato su di sé la maggior parte delle risorse di potenza<sup>22</sup>; perché, tra tutte le dimensioni delle relazioni internazionali, hanno dominato quella politicamente cruciale dell'impiego della violenza; perché, oltre che come i *principali* attori sul terreno dell'effettività, gli stati si sono progressivamente imposti come gli *unici* titolari della piena legittimità internazionale e del diritto all'uso della forza.

<sup>20</sup> M. WIGHT, *Systems of states*, Leicester 1977.

<sup>21</sup> H. BULL - A. WATSON (eds.), *The Expansion of International Society*, Oxford 1984; trad. it. *L'espansione della società internazionale. L'Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, Milano 1994.

<sup>22</sup> K.N. WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading 1979; trad. it. *Teoria della politica internazionale*, Bologna 1987, pp. 185-191.

Ed è sempre da qui che devono muovere i discorsi sulla crisi dello stato e della politica interstatale, se non vogliono trasformarsi nell'immagine riflessa delle fantasie più ingenuie sulla sovranità: è possibile affermare, e in quale misura, che gli stati non sono più i principali protagonisti delle relazioni internazionali? L'emergere della figura del partigiano, nel secolo scorso, e quella del terrorista globale all'inizio del nostro secolo, sono sufficienti a scalzare la centralità dello stato nelle dimensioni della pace e della guerra? E dal momento che pace e guerra hanno sempre avuto, nella convivenza internazionale moderna, una forte dimensione giuridica, è possibile sostenere che la statualità abbia già cessato di essere la soglia di accesso alla piena legittimità internazionale?

La seconda questione ha a che vedere con la storia o, più specificamente, con la sua periodizzazione – un nodo che non può essere evitato ogni volta che si parla di “mutamenti”, “transizioni” o “declini”. Come i discorsi sulla globalizzazione, anche quelli sulla crisi dell'orizzonte interstatale della convivenza internazionale devono sforzarsi di riconoscere se e quanto i processi in corso siano il prodotto di fattori storici recenti o recentissimi; o, in caso contrario, quando sia possibile collocare l'emergere – o, meglio, il riemergere – della tensione e del progressivo disallineamento tra l'orizzonte statale e lo sfondo non-statale delle relazioni internazionali.

Un indizio tutt'altro che secondario ce lo offre proprio la ricorrenza di questo tema nel discorso politico ed economico degli ultimi centocinquanta'anni. Basti pensare ai tre argomenti comunemente più impiegati a sostegno della tesi dell'obsolescenza dello stato e della politica interstatale: il carattere s-confinato (cioè tendenzialmente indifferente ai confini) e inclusivo (cioè aperto a soggetti di qualunque natura) della globalizzazione economica e finanziaria; lo sviluppo di una sensibilità e di un diritto “cosmopolitici”, impegnati a riconoscere un numero sempre maggiore di diritti inalienabili ai singoli individui, anche a detrimento della giurisdizione dei rispettivi stati; la ricomparsa di soggetti non statuali competitivi sul terreno della violenza (il cosiddetto “terrorismo internazionale”) e la rottura del nesso originario tra stato e guerra, per effetto dell'affermazione di “comunità di sicurezza”<sup>23</sup> – come quella europea, o quella euro-atlantica, o quella ancora più comprensiva tra le democrazie – capaci di escludere al proprio interno il ricorso alla violenza come mezzo per risolvere le controversie internazionali.

Il primo di questi argomenti – la crescente incongruenza tra spazi economici e spazi politici o, in termini polemici, il ritardo dei secondi nei confronti dei primi – costituiva già un luogo comune della pubblicistica sia liberale che socialista nella seconda metà dell'Ottocento, come nelle famosissime pagine del Manifesto del partito comunista di Marx e Engels<sup>24</sup>. A cavallo della “balcanizzazione” prodotta dalla prima guerra mondiale, esso ricomparve nella polemica con-

<sup>23</sup> K. W. DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957.

<sup>24</sup> K. MARX - F. ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, London 1848; trad. it. *Manifesto del Partito Comunista*, Roma 1981, pp. 55-63.

tro la «stridente contraddizione» tra «la suddivisione dell'Europa in un gran numero di stati piccoli e medi» e «lo sviluppo delle moderne forze produttive e dei mezzi di trasporto»<sup>25</sup>, così come (in un'accezione anche politicamente opposta) nella previsione di un grande scontro tra interi continenti, nella quale «i grandi centri di potenza insediati nelle metropoli [avrebbero disposto] a piacere degli Stati minori, dei loro territori, delle loro economie e dei loro uomini»<sup>26</sup>, o nell'invocazione di poco successiva della scomposizione del mondo in «grandi spazi in sé ordinati e coesistenti»<sup>27</sup>, fondati ciascuno sul riaccorpamento della frammentazione territoriale preesistente. Mentre, solo pochi decenni più tardi, la consapevolezza della crescita della «interdipendenza complessa»<sup>28</sup> economica, commerciale e ambientale pose sempre più apertamente la necessità di soluzioni istituzionali e strumenti interpretativi diversi da quelli del tradizionale bagaglio della politica interstate. Alla quale corrispose, secondo una dialettica destinata a riprodursi, la denuncia della corrispettiva «crisi di razionalità dello Stato nel capitalismo maturo»<sup>29</sup>.

Sul secondo argomento, la polemica “cosmopolitica” contro il tradizionale “egoismo” degli stati, non è neppure il caso di indugiare, tanto profondamente ha permeato l'evoluzione politica e giuridica dell'ultimo secolo – dalla costituzione della Società delle Nazioni alla Carta delle Nazioni Unite, dalla diffusione del principio e della pratica dell'ingerenza umanitaria all'incerto sviluppo (da Norimberga ai Tribunali internazionali per la ex Jugoslavia e il Ruanda alla Corte penale internazionale) di apparati centralizzati per l'accertamento e l'applicazione coercitiva del diritto.

E lo stesso si potrebbe fare anche col terzo, se non fosse per l'azzeramento della memoria seguito all'11 settembre 2001. Già in un secolo come il Novecento, lacerato tra la democratizzazione della violenza simboleggiata dalla figura del partigiano (compreso, naturalmente, quello in lotta contro le potenze coloniali) e la concentrazione del potere militare in capo a due sole potenze, l'idea degli stati come degli unici e, almeno potenzialmente, eguali protagonisti della sicurezza e della guerra aveva già ceduto contemporaneamente su tutti e due i versanti. In un senso, poiché il duopolio militare di Stati Uniti e Unione Sovietica risospinse progressivamente tutti gli altri stati nella condizione (paradossale per dei “sovrani”) di consumatori<sup>30</sup>, invece che produttori, di sicurezza. Nell'altro senso, poiché altri soggetti diversi dagli stati (movimenti di resistenza, fronti di liberazione nazionale, gruppi rivoluzionari ecc.) fecero già allora il loro rein-

<sup>25</sup> O. BAUER, *Zwischen zwei Weltkriegen? Die Krise der Weltwirtschaft, der Demokratie und des Sozialismus*, Praga 1936; trad. it. *Tra due guerre mondiali? La crisi dell'economia mondiale, della democrazia e del socialismo*, Torino 1979, p. 213.

<sup>26</sup> O. SPENGLER, *Der Untergang des Abendlandes*, München 1922; trad. it. *Il tramonto dell'Occidente*, Milano 1981, p. 1291.

<sup>27</sup> C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Voelkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Köln 1950; trad. it. *Il Nomos della Terra*, Milano 1991, p. 311.

<sup>28</sup> R. KEOHANE - J. S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston 1977.

<sup>29</sup> C. OFFE, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano 1977.

<sup>30</sup> J.H. HERZ, *International relations in the atomic age*, New York 1959.

gresso in massa nell'universo della guerra, senza che la società degli stati riuscisse più a trovare un accordo per dichiararli illegittimi<sup>31</sup>.

Eccoci quindi alla seconda ragione di cautela. Qualunque forma stia assumendo nell'attuale contesto internazionale, la tensione tra l'orizzonte (categoriale ma, prima ancora, spaziale) della politica interstatale e lo sfondo più comprensivo delle relazioni sociali tra individui e gruppi non può essere ridotto a un semplice prodotto della globalizzazione economica e finanziaria né, tanto meno, della fine del bipolarismo. Al contrario, come in tante altre dimensioni delle relazioni internazionali, l'effetto della fine della guerra fredda è stato solo quello di mettere allo scoperto le correnti di decomposizione e le formidabili tensioni interne che avevano già attraversato l'intero Novecento.

### Prima dello stato. I sistemi regionali di recente formazione

Ed è proprio a partire dalle ambiguità del Novecento che è possibile districare i due processi diversi e anche storicamente opposti che si mischiano, complicandosi reciprocamente, nella crisi attuale dello stato e della politica interstatale. Il primo è un problema di consolidamento e, a volte, di vera e propria instaurazione, erede di quella che, dal punto di vista istituzionale, merita di essere considerata la vicenda capitale dell'ultimo secolo: l'inarrestabile espansione planetaria della forma-stato e della politica interstatale in aree precedentemente soggette a ordinamenti (spaziali e giuridici) di natura diversa.

La prospettiva tenacemente eurocentrica (e americano-centrica) dello studio contemporaneo delle relazioni internazionali rischia di lasciarsi sfuggire il problema o, peggio, di scambiare per "normale" ciò che, su scala planetaria, va visto piuttosto come eccezionale. A differenza del sistema regionale dell'Europa centro-occidentale (che ha circa quattrocento anni) e di quello americano (che ne ha quasi duecento), infatti, tutti i sistemi interstatali regionali che compongono l'attuale contesto internazionale sono sistemi recentissimi, sorti soltanto nel corso dell'ultimo secolo sulle rovine di precedenti sintesi imperiali<sup>32</sup>: quello dell'Europa centro-orientale e balcanica dopo la prima guerra mondiale; quelli del Medio Oriente, dell'Asia meridionale, dell'Asia orientale e del continente africano (prevalentemente) dopo la seconda; quelli del Caucaso e dell'Asia centrale addirittura dopo la fine della guerra fredda.

Sebbene, in alcuni di essi (come l'Europa centro-orientale e l'Asia orientale), il grado di consolidamento dei singoli stati e dei rispettivi sistemi internazionali appaia già sufficientemente elevato, in tutti gli altri casi permane

Tutti i sistemi interstatali regionali che compongono l'attuale contesto internazionale sono sistemi recentissimi

<sup>31</sup> H. BULL, *La società anarchica*, cit., p. 269.

<sup>32</sup> A. COLOMBO, *Frammentazione e ordine internazionale. I sistemi regionali post-unitari e il nuovo arco dell'instabilità*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 2006, 3, pp. 75-88.

e, anzi, tende periodicamente ad accentuarsi il ritardo nella accettazione delle strutture e delle norme tipiche della convivenza interstatale; fatica ad affermarci la fiducia, da parte dei singoli stati, nella continuazione della propria esistenza (che è il contenuto minimo della "sicurezza") e di quella degli altri; resiste, al suo posto, l'attrattiva di legami di fedeltà e contestazioni di legittimità subnazionali e sovranazionali, come quelli perpetuati nei gruppi clanici e tribali o quelli manipolati dai progetti di unificazione sovra-nazionale di natura etno-culturale o religiosa.

Le conseguenze di questa condizione non risparmiano nessuno degli elementi costitutivi della politica interstatale. In primo luogo, a differenza che in sistemi interstatali consolidati come quello euro-occidentale e quello americano, il tasso ancora molto alto di natalità e di mortalità degli stati esaspera l'incertezza e la diffidenza reciproca degli attori, indebolendo l'attitudine propria dei sistemi internazionali a fare sì che ciascuna questione emerga sullo sfondo di esperienze precedenti più o meno consolidate, si colleghi ad altre questioni affrontate contemporaneamente dagli stessi attori, sia guardata, soprattutto, attraverso il prisma delle aspettative dei partecipanti sul futuro.

La seconda conseguenza, già a cavallo tra i singoli stati e il loro sistema di relazioni, è il cronico disallineamento tra statualità giuridica e statualità empirica<sup>33</sup>: in un senso, perché stati riconosciuti come sovrani e indipendenti possono risultare concretamente privi di istituzioni politiche efficienti, di una solida base economica e di un grado sostanziale di identità nazionale; nell'altro senso, perché stati dotati di questi attributi possono invece essere privi di riconoscimento internazionale da parte di uno o più membri del proprio sistema regionale.

Ad essere rimessa in gioco, questa volta, è la qualità istituzionale degli attori. Invece che sull'eguaglianza funzionale<sup>34</sup> propria della politica interstatale moderna, i sistemi interstatali non consolidati poggiano su una proliferazione di ibridi politico-giuridici: stati giuridicamente riconosciuti ma (in tutto o in parte) incapaci di esercitare la propria sovranità, come l'Afghanistan, l'Iraq, la Somalia e diversi altri stati dell'Africa occidentale e centrale; stati capaci di sovranità ma non riconosciuti da una parte più o meno cospicua degli altri stati (come Israele e Taiwan); attori non statuali che aspirano allo stato con il sostegno di qualcuno degli stati esistenti (come i movimenti di liberazione nazionale all'epoca della decolonizzazione); entità già dotate di una parte e, in certi casi, di quasi tutti gli attributi della sovranità ma non ancora veri stati quali il Kurdistan iracheno, il Kosovo, l'Autorità Nazionale Palestinese, le repubbliche autonome di Ossezia e Abkhazia in Georgia o il Nagorno Karabach.

La terza conseguenza riguarda direttamente la forma giuridica e istituzionale della convivenza interstatale – in termini più accurati: il rapporto tra sistema

<sup>33</sup> R. JACKSON, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990.

<sup>34</sup> K.N. WALTZ, *Teoria della politica internazionale*, cit.

e società (o comunità) internazionale. Anche là dove un sistema di interdipendenze politiche, strategiche ed economiche si è affermato o si sta affermando, i sistemi interstatali di recente costituzione rimangono privi, in tutto o in parte, delle caratteristiche comunemente attribuite (sul modello europeo e poi americano) al sistema interstatale contemporaneo. Al livello più superficiale, poiché le rispettive organizzazioni regionali non hanno ancora uno sviluppo paragonabile a quello delle regioni più forti, tanto sul terreno dell'efficacia quanto, a volte, su quello dell'inclusività. Ma, prima di questo, poiché diversi dei sistemi di nuova costituzione non hanno ancora sviluppato, o lo hanno fatto solo in parte, quel tessuto istituzionale minimo della convivenza interstatale che consiste nel riconoscimento reciproco tra gli stati, nello scambio generalizzato delle rappresentanze diplomatiche e, più in generale, nell'accettazione della sovranità come principio normativo fondamentale della convivenza internazionale.

L'ultima conseguenza, nella quale tutte le altre convergono ma, soprattutto, si scontrano con le modalità di funzionamento del sistema internazionale circostante, è un problema al-

I sistemi interstatali di recente costituzione rimangono privi, in tutto o in parte, delle caratteristiche comunemente attribuite al sistema interstatale contemporaneo

trettanto accentuato di gestione dell'ordine. Da un lato, il mancato o l'insufficiente sviluppo della geometria politica e giuridica dell'ordinamento interstatale rende i sistemi regionali di nuova costituzione cronicamente instabili, sia perché vulnerabili all'emergere di soggetti non statuali competitivi sul terreno della violenza, sia perché ancora incapaci di imporre e difendere da sé la distinzione tra conflitti "interni" e conflitti "internazionali". Dall'altro lato, la stessa fluidità che apre lo spazio per l'intervento "normalizzatore" delle potenze esterne condanna anche queste ultime all'inefficienza, subordinandole alle caratteristiche "locali" del sistema più di quanto esse non riescano a modificarle.

### Dopo lo stato. Le correnti di erosione della politica interstatale

Se, dunque, nella maggior parte delle aree regionali il problema dello stato e della politica interstatale non è quello di essere diventati inadeguati, bensì quello di non essersi ancora imposti, tale problema è reso ancora più complicato dal fatto che, nel frattempo, l'orizzonte interstatale della convivenza internazionale sembra dare segni crescenti di cedimento persino là dove appariva più consolidato – anzi non casualmente qui, a meno di non volere vedere l'ovvia relazione che corre tra la disponibilità a cedere quote di sovranità e l'esistenza di assetti istituzionali sufficientemente consolidati da convincere il potere politico a rinunciare alla tentazione di controllare il "tutto" nel timore o nella consapevolezza che «anche un dettaglio può modificarlo»<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> H. LEFEBVRE, *La production de l'espace*, Paris 1974; trad.it. *La produzione dello spazio*, Milano 1979, p. 267.



È solo a questo secondo processo che può essere dato il nome di “superamento” della politica interstatale, a maggior ragione perché tale processo sembra avvenire contemporaneamente sia sul terreno dell'effettività che su quello della legittimità, secondo un caratteristico movimento a spirale: la crisi di effettività alimenta quella della legittimità e la seconda, a propria volta, allarga lo spazio per la prima.

L'intensificazione e l'espansione delle interazioni sociali e dei flussi transnazionali di beni, capitali, tecnologie, individui e gruppi (pacifici o bellicosi), informazioni, modelli culturali, sostanze inquinanti, germi patogeni e altri fenomeni sociali e materiali ha un ovvio effetto di erosione dell'orizzonte interstatale della politica internazionale. La prima forma di tale erosione, simboleggiata dallo choc planetario dell'11 settembre 2001 ma, con modalità diverse, dall'intero tessuto della globalizzazione, è la crescente insussistenza della spazialità politica moderna e della mediazione razionale dello stato. Si può discutere, per la verità, se «la distinzione – operata dallo Stato – fra spazio interno della sicurezza e spazio esterno del pericolo» sia davvero svanita per tutti e nella stessa misura e, quindi, se la globalizzazione sia già ora «l'epoca in cui ovunque può succedere di tutto, in ogni momento, proprio perché lo Stato non filtra più il disordine dell'ambiente esterno (l'atto terroristico, il flusso migratorio, il movimento di capitali) e non sa più trasformarlo in pace interna»<sup>36</sup>. Ma non c'è dubbio che il grado di autonomia degli stati sia drasticamente diminuito rispetto al passato, insieme alla capacità di frapporre i propri confini alle reti economiche e finanziarie, così come a quelle di natura criminale o terroristica.

«gli attori della scena politica non si giustificano col fatto che essi *vogliono* ciò che fanno, ma col fatto che essi non hanno la *possibilità* di fare *altro* che quello che fanno»

La seconda forma è la ricaduta della prima sul terreno delle *policies*. Per la stessa ragione per la quale la capacità di separare interno ed esterno era alla base, oltre che della personificazione dello stato, della sua duplice

pretesa di razionalità e legittimità, la crisi della separazione restringe tanto la possibilità dei decisori politici nazionali di scegliere autonomamente tra decisioni alternative, quanto quella che ne deriva di un controllo democratico sulle decisioni. «Empiricamente», scriveva già trent'anni fa Claus Offe «gli attori della scena politica non si giustificano col fatto che essi *vogliono* ciò che fanno, ma col fatto che essi non hanno la *possibilità* di fare *altro* che quello che fanno»<sup>37</sup>. E che le cose, da allora, abbiano continuato a procedere lungo la stessa strada, basterebbe a testimoniarlo l'insistenza di tutti i grandi temi del dibattito pubblico dell'ultimo decennio sulle necessità dettate dall'esterno, fossero esse quella della competizione economica internazionale o della fedeltà agli impegni preesistenti di alleanza.

<sup>36</sup> C. GALLI, *La guerra globale*, cit., p. 48.

<sup>37</sup> C. OFFE, *Lo stato*, cit., p. 110.

La terza forma, che costituisce una prima risposta istituzionale alle altre due, è la crescente disponibilità degli stati a cedere quote di sovranità fino al livello (sia esso subnazionale o sopranazionale) considerato più adeguato alla presa delle decisioni o, almeno, ad affiancarsi a soggetti non statuali (organizzazioni internazionali governative e non governative) già dotati della capacità (e, progressivamente, del diritto) di influire e determinare l'agenda. Il bilancio provvisorio di questa delega è incerto. Da un lato, come dimostra in modo paradigmatico il processo di integrazione europea, essa consente un formidabile recupero di efficienza, almeno nel senso della capacità di re-imporre una distinzione significativa tra spazio interno (comunitario) e spazio esterno (extracomunitario). Dall'altro lato, questo recupero di efficienza non si traduce necessariamente (anzi sembra non riuscire a farlo) in un recupero di rappresentatività – come dimostra, anche questa volta, il clamoroso deficit democratico di cui continua a soffrire la stessa Unione europea.

La quarta forma è la ricaduta delle precedenti sul terreno della legittimità. Già progressivamente indebolito, per tutto il corso del Novecento, dal riemergere di una congerie di cosmopolitismi politici, economici e giuridici, il patto di fedeltà tra gli stati e i rispettivi cittadini diviene tanto meno credibile (e politicamente plausibile) quanto più si restringe lo spettro delle prestazioni (dalla sicurezza al benessere) che i primi restano in grado di offrire ai secondi. Lasciamo pure da parte quello che questo può comportare sull'ordine politico interno dei singoli stati. Sul terreno della politica internazionale, questa crisi ha almeno già due conseguenze significative. In primo luogo, con una deviazione radicale rispetto agli imperativi originari della sovranità (*superiorem non recognoscens*), essa induce i singoli stati a ricercare la legittimità delle proprie decisioni più impegnative (a partire dalla guerra) in agenzie superiori, dalle Nazioni Unite alla comunità informale delle democrazie. In secondo luogo, persino quando è ottenuta questa legittimazione dall'alto, non cessa di diminuire la disponibilità dei cittadini ad assumere su di sé i rischi politici della collettività, al punto da fare apparire «il tipo di patriottismo che consentì ai popoli d'Europa di sopportare due guerre mondiali ... oggi tanto arcaico quanto le fedeltà feudali che esso aveva sostituito»<sup>38</sup>.

### La rivincita (diseguale) dello stato? Gerarchia e diritti nell'epoca della "guerra globale"

Sebbene imponenti tanto sul terreno empirico quanto su quello del discorso, tuttavia, questi fattori di erosione non sono ancora sufficienti a sradicare il tradizionale impianto interstatale della politica internazionale. Torniamo finalmente al significato storico-concreto dell'equiparazione tra politica inter-

<sup>38</sup> M. HOWARD, *The Invention of Peace. Reflections on War and International Order*, London 2001; trad. it. *L'invenzione della pace. Guerre e relazioni internazionali*, Bologna 2002, p. 96.



nazionale e politica interstatale. Malgrado la diffusione di una pletera di attori non statuali, gli stati rimangono ancora i principali protagonisti della diplomazia, degli allineamenti e della cooperazione internazionale e, soprattutto, gli unici soggetti in grado di procurare quel minimo di normalità, sicurezza e ordine da cui dipende la continuazione di tutte le altre relazioni. Malgrado la sfida di attori nuovamente competitivi sul terreno della violenza – quali quelli che, già nel corso del Novecento, li avevano sfidati e periodicamente vinti nelle “guerre di liberazione nazionale” – gli stati (o, più precisamente, i maggiori stati) continuano a disporre di una superiorità incolmabile sul terreno militare. Infine, malgrado il riconoscimento di diritti a singoli individui, minoranze o popoli, gli stati conservano il monopolio delle istituzioni della pace e della guerra – anzi sembrano volersene riappropriare fino in fondo, richiudendo lo spazio che il Novecento aveva aperto alle guerre di liberazione e ai loro protagonisti.

Proprio quest'ultimo elemento rivela uno dei tratti più caratteristici dell'attuale ordinamento internazionale. Lacerato com'è tra principi e norme contraddittori, esso avrebbe già dentro di sé la tendenza a smarrire la capacità di produrre aspettative credibili per gli attori. Ma ad aggravare il peso di questa incoerenza contribuisce il fatto che, invece di gravare nella stessa misura su tutti gli attori, essa rafforza la disuguaglianza – e, sul terreno giuridico, la discriminazione – tra attori forti e attori deboli, aumentando la discrezionalità dei primi a danno dei secondi. «La società internazionale» osservava trent'anni fa Hedley Bull, «riconosce quei diritti e doveri dell'uomo che possono essere fatti valere anche contro lo Stato a cui appartengono i singoli essere umani, ma non può dar loro effetto, se non selettivamente ed in maniera distorta»<sup>39</sup>.

La fine della guerra fredda e la cosiddetta guerra globale al terrore hanno portato fino all'estremo questa distorsione. Da un lato, è toccato non casualmente al paese più forte inaugurare un processo di riappropriazione della sovranità, sostenuto dal richiamo alla “libertà d'azione” ed espresso tanto nell'adozione della dottrina della guerra preventiva, quanto nella fantasia strategica della richiusura del territorio americano dietro la protezione dello scudo antimissile, del controllo degli spazi comuni e del mantenimento della guerra a distanza. Dall'altro lato, questa riappropriazione ha avuto come proprio complemento l'ulteriore sottrazione di quote di sovranità ai potenziali nemici: a fronte della libertà d'azione del più forte, il divieto per i suoi nemici di acquisire strumenti efficaci di dissuasione (le armi di distruzione di massa); a fronte della richiusura territoriale del primo, l'esposizione dei loro territori al diritto di intervento, fino alla previsione esplicita del *regime change*; a fronte della promozione di un nuovo ordine internazionale democratico, il restringimento dei diritti in capo a un numero crescente di attori statuali (Iran, Siria ecc.) e non statuali

<sup>39</sup> H. BULL, *La società anarchica*, cit., p. 105.

(Hezbollah, Hamas, ecc.) – compresi i diritti elementari della forza e della diplomazia: il diritto di autodifesa e quello a partecipare ai negoziati.

Più che un'erosione politicamente e geograficamente orizzontale della sovranità, la mobilitazione dell'unipolarismo in "guerra globale" ha prodotto una riorganizzazione provvisoria della società internazionale in forma gerarchica: non il superamento della politica interstatale in un Impero senza centro, ma un ordine piramidale di privilegi politici, militari e giuridici decrescenti – riflesso, anche dal punto di vista cerimoniale, nella consuetudine propria della politica estera statunitense a disporre gli altri stati lungo una scala discendente di "amici", "alleati", semplici "partner" e, sul fondo, "canaglie" (*rogue states*).



*Diplomazia: il punto di vista*

## Sovranità e integrazione

**Maurizio Massari\***

Il primo scorcio del XXI secolo sta riproponendo un dilemma centrale per il funzionamento del sistema internazionale, il dilemma tra sovranità e integrazione. Il periodo della guerra fredda fu caratterizzato da una prevalenza dell'integrazione rispetto alla sovranità. Il mondo bipolare era fondato su due blocchi di paesi fortemente integrati sul piano militare (Nato e Patto di Varsavia), economico (Ocse e Comunità economica europea, da un lato; Comecon, dall'altro) e politico (democrazie da un lato e sistemi comunisti dall'altro). Nel decennio tra la fine della guerra fredda e gli inizi del nuovo secolo questo schema si è alterato ed è iniziato ad emergere un sistema "misto" dove i processi integrativi hanno dovuto convivere con una rincorsa alla sovranità da parte degli stati nazionali, frutto in gran parte dei processi disgregativi messi in azione dalla fine dell'Urss e della Jugoslavia. L'allargamento delle istituzioni euro-atlantiche ad Est ha consentito in questa fase di conciliare, almeno parzialmente, la nuova "sovranità" con la "vecchia" integrazione. Nel momento in cui si emancipavano dall'Urss o dalla Jugoslavia i nuovi stati ricercavano infatti contemporaneamente nuove forme di integrazione nel quadro della Nato, prima, e dell'Unione europea, poi. Lo slancio verso l'integrazione è restato nel decennio post guerra fredda soprattutto una prerogativa del mondo occidentale e dell'Europa in particolare. Nell'ex Urss gli sforzi della Russia per riattivare processi integrativi via Csi (la Comunità degli stati indipendenti) sono stati frustrati dai neo-sovranismi delle repubbliche ex-sovietiche, nell'area mediterranea i progetti per costruire dopo Barcellona un'area economica comune non sono decollati; in Asia, dove la cultura dell'integrazione ave-

va precedenti assai deboli, i processi integrativi pur iniziati negli anni Novanta (Arf, Apec) si sono sviluppati ad un ritmo assai lento.

L'equilibrio tra sovranità e integrazione degli anni Novanta è stato ulteriormente alterato agli inizi del nuovo secolo che ha aperto al riguardo una nuova terza fase. Vi hanno contribuito una concomitanza di nuovi fattori tra i quali, in particolare l'accentuato sovranismo degli Stati Uniti nel post 11 settembre; la crisi del processo costituzionale in Europa solo parzialmente risolta dal Trattato di Lisbona; l'emergere sulla scena internazionale delle nuove potenze sovrane, Cina, India e Russia, e di nuovi attori regionali anti status quo, dall'Iran al Venezuela. Gli Stati Uniti, è vero, sono sempre stati multilateralisti "selettivi", ma non c'è dubbio che il modo in cui Washington ha letto l'emergenza terrorismo sul piano della risposta politica (rigetto del soccorso della Nato dopo l'11 settembre, e l'Iraq poi) ha spostato il pendolo americano verso l'unilateralismo sovrano. Per quanto riguarda l'Europa, in attesa delle ratifiche del Trattato di Lisbona è evidente che la spinta sovranazionale si è esaurita, mentre è la cooperazione intergovernativa tra stati sovrani che detterà tempi e modi della futura evoluzione europea. Le potenze emergenti non occidentali nascono a loro volta con un alto tasso di sovranità. La Russia di oggi si autodefinisce "democrazia sovrana" e associa ormai le interferenze esterne dell'Occidente come un tentativo di indebolirla internamente. In ciò la Russia ha trovato un solido alleato nella Cina da sempre stretto difensore del principio della "non interferenza". Ma Mosca ha anche preso le distanze dall'Unione europea e raffreddato il suo interesse per l'ingresso nell'Omc che la vin-

\*Maurizio Massari è Capo dell'Unità di analisi e programmazione del Ministero degli Affari Esteri e Coordinatore del gruppo di riflessione strategica.

colerebbe a regole comuni sul commercio internazionale. La riscoperta della sovranità non è soltanto delle potenze autocratiche. La stessa India, prima sull'accordo nucleare con gli Stati Uniti e poi sulla vicenda birmana, ha dimostrato che essere una democrazia non significa sul piano internazionale rinunciare ai principi della sovranità e dell'indipendenza. Anche se il processo di integrazione in Asia ha fatto qualche progresso, soprattutto nel caso dell'Asean (con l'approvazione anche di una Carta dell'organizzazione) si tratta di un tipo di integrazione fortemente basato sul principio della sovranità e reciproca non interferenza tra i suoi membri. Infine, la crescita di attori regionali anti-status quo sta anch'essa modificando gli equilibri a favore dei sovranismi in un contesto in cui le istituzioni della *global governance* fanno peraltro fatica a tenere il passo con le trasformazioni in corso. Corea del Nord prima e Iran hanno sfidato il regime di non proliferazione basato sul Tnp che era riuscito per vari decenni a tener insieme potenze nucleari e non; il Venezuela con la creazione del Banco del Sur, che raggruppa sette paesi latino americani, ha inteso costruire un'alternativa al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale.

Insomma, malgrado la globalizzazione e l'interdipendenza, ci ritroviamo all'inizio di questo nuovo secolo in un mondo che è diventato più sovrano. I processi economici di interdipendenza e integrazione non sono stati accompagnati da processi di integrazione o aggregazione su piano politico. E ciò non è avvenuto solo perché il mondo è diventato più complesso ed era difficile estendere "oltre l'Occidente" i modelli di aggregazione politica dell'Occidente. La realtà è, come abbiamo visto, che lo stesso Occidente – Stati Uniti ed Europa – sono divenuti per ragioni diverse più sovranisti (gli Usa per l'emergenza terrorismo, l'Europa per-

ché la Ue non è riuscita a rispondere con sufficiente efficacia ai bisogni primari di sicurezza economica e sociale dei suoi cittadini).

Un mondo complesso come quello attuale, ma politicamente meno coeso e integrato, è anche un mondo meno sicuro. Di fronte alle sfide della sicurezza che sono sempre più globali (energia, ambiente, proliferazione, terrorismo, traffici transnazionali, squilibri economici) il ritorno alla sovranità tradizionale non costituisce una risposta convincente. La sovranità senza integrazione, cioè senza forti istituzioni e regole comuni, propone al mondo due tipi di scenari: o l'anarchia e quindi la mera prevalenza dei rapporti di forza, oppure, nello scenario migliore, una sorta di 'Concerto' delle potenze che concordano tra loro un "modus vivendi". Nessuno dei due scenari può produrre un mondo più sicuro. Nemmeno il "Concerto", se per quest'ultimo si intende un ordine mondiale simile a quello del XIX secolo, dove dominavano i principi della sovranità, non interferenza e rigoroso rispetto delle sfere di influenza. Il mondo di oggi richiede un nuovo tipo di *governance*. Una *governance* che non può essere solo e nemmeno più, almeno in prospettiva, prevalentemente occidentale (in questo hanno ragione le nuove potenze). Ma che non può nemmeno rappresentare un ritorno al XIX secolo (come vorrebbero alcune delle potenze emergenti). La nuova *governance*, per risolvere i problemi della sicurezza globale nel mondo interdipendente deve essere basata su un nuovo schema inclusivo, che comprende cioè attori vecchi e nuovi, e basato sulla condivisione di diritti e doveri, interessi e responsabilità. L'Occidente non può più da solo dettare le regole del gioco, ma può dare slancio al processo. Stati Uniti ed Europa devono essere però i primi a riscoprire il valore dell'integrazione a casa propria.

dossier  La sovranità nell'epoca della politica globale

Andrea Carati

## La crisi della sovranità statale nelle nuove forme di ingerenza

ANDREA CARATI  
è Dottore di Ricerca  
in Studi Politici e collabora  
con la cattedra di Relazioni  
Internazionali presso  
l'Università degli Studi  
di Milano.

Una delle manifestazioni più evidenti con cui la crisi della statualità si è palesata nel dopo guerra fredda è rappresentata dalle nuove forme di ingerenza nella giurisdizione interna degli stati più deboli del sistema internazionale. A partire dagli anni Novanta si è registrato infatti un indebolimento del principio di non-ingerenza: gli interventi militari in Somalia, ad Haiti, nei Balcani, nel Caucaso meridionale e in Afghanistan hanno mostrato una forma inedita di interferenza nella giurisdizione interna di stati formalmente sovrani e indipendenti. Essa prevede un imponente e prolungato coinvolgimento da parte della comunità internazionale che da un lato presume una trasformazione radicale delle pratiche dell'intervento militare e civile in direzione della loro estensione e maggiore pervasività. E dall'altro introduce nuove gradazioni al principio di sovranità che prevedono l'abbandono di una rigida eguaglianza formale fra gli stati e l'introduzione di elementi di discrezionalità nel rispetto del principio di non-ingerenza.

Queste nuove pratiche di intervento militare e civile, nelle quali ambiziosi progetti di *state-building* si innestano in contesti segnati da una endemica fragilità del quadro istituzionale, sembrano approdare inevitabilmente a forme ibride di sovranità. In altri termini, gli interventi a cui assistiamo a partire dagli anni Novanta non solo hanno contribuito all'indebolimento del principio di sovranità – violando ripetutamente il principio di non-ingerenza – ma per la loro stessa natura hanno contribuito a inaugurare e perpetuare forme incompiute di statualità in cui la sovranità dei paesi oggetto di intervento rimane condizionata e limitata dalla presenza internazionale.

Allo scopo di mettere in luce questo processo di mutamento delle forme di intervento internazionale e le conseguenze che queste producono in termini di indebolimento del principio di sovranità ci si concentrerà di seguito anzitutto sulle principali sfide politiche e normative a cui è andata incontro la norma di non-ingerenza nel corso degli anni Novanta. In secondo luogo, ci si concentrerà sulle caratteristiche distintive delle nuove forme di ingerenza tipiche del dopo guerra fredda, come effetto di quelle stesse sfide. In conclusione, ci si soffermerà sulle forme condizionali e anomale di sovranità emerse nei paesi oggetto di intervento.

## La fine della guerra fredda e le sfide alla norma di non-ingerenza

Negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra fredda si sono registrati alcuni mutamenti significativi sul piano normativo e sul piano delle politiche in atto che hanno determinato un indebolimento, o almeno una revisione profonda, del principio di non-ingerenza. Questo, nel nuovo contesto internazionale, è stato rimesso in discussione principalmente su quattro fronti. In primo luogo, esso si è scontrato con l'irresistibile affermazione di una cultura dei diritti umani che ha posto immediatamente la questione dell'intervento anche militare a scopi umanitari. In secondo luogo, è emerso un crescente divario fra il principio di non-ingerenza e la profonda trasformazione delle minacce internazionali le quali implicano l'interessamento e al limite l'interferenza con la giurisdizione interna di alcuni stati. In terzo luogo, la crisi dell'equilibrio bipolare, e in generale nella distribuzione internazionale del potere, ha compromesso i requisiti di eguaglianza e reciprocità su cui si fondava la norma. E infine, il nuovo protagonismo delle Nazioni Unite – presenti in quasi tutti gli interventi militari del dopo guerra fredda – da un lato ha legittimato l'intervento a scopi umanitari e dall'altro ha recepito le urgenze normative favorevoli ad una revisione della stessa Carta dell'Onu in direzione di un superamento del divieto all'ingerenza.

La cultura dei diritti umani emersa con preminenza nel corso degli anni Novanta – nel dibattito accademico, nel dibattito pubblico e in sede di *decision-making* – ha finito quasi subito per collidere con il principio di non-ingerenza. Benché i regimi normativi in materia di diritti umani siano sorti a partire dal secondo dopoguerra, con la fine della guerra fredda essi hanno assunto una rilevanza del tutto nuova e hanno acquistato un peso inedito nel tessuto normativo internazionale<sup>1</sup>. A partire dagli anni Novanta la cultura dei diritti umani ha manifestato la sua inclinazione più genuinamente cosmopolitica, e quindi transnazionale, e ha imposto con sempre più efficacia un dovere alla difesa dei diritti dell'uomo *anche* al di là delle frontiere nazionali<sup>2</sup>. Ciò ha implicato sul piano normativo – ma con delle evidenti conseguenze nella realtà – la violazione della giurisdizione interna degli stati in cui si verificano sistematiche e persistenti violazioni dei diritti umani.

Dalla prospettiva di questo nuovo approccio normativo, il principio di non-ingerenza, inteso nella sua accezione più tradizionale di difesa e protezione

A partire dagli anni Novanta la cultura dei diritti umani ha manifestato la sua inclinazione più genuinamente cosmopolitica

degli affari interni di uno stato da interferenze esterne, è dunque risultato un limite, un impedimento alla piena salvaguardia dei diritti dell'uomo nel loro significato più autenticamente universale. Il rispetto della sovranità quindi

<sup>1</sup> J.L. HOLZGREFE - R.O. KEOHANE (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge 2003.

<sup>2</sup> I. HOLLIDAY, *Ethics of Intervention: Just War Theory and the Challenge of the 21st Century*, in «International Relations», 17, 2003, 2, pp. 115-133.



ha progressivamente perso terreno rispetto alla priorità di difendere i diritti umani di ciascun individuo indipendentemente dal paese a cui appartiene<sup>3</sup>.

Oltre che sotto il profilo normativo, la norma di non-ingerenza ha mostrato una crescente incoerenza con i mutamenti avvenuti sul piano della sicurezza. Le fonti delle minacce internazionali emerse nello scenario post-bipolare, per la loro stessa natura, hanno rappresentato un problema per la norma. La diffusione di aree di crisi segnate da conflitti etnici e civili seguita allo "scongelo" del sistema bipolare, il fenomeno dei cosiddetti "stati falliti", la rinnovata questione della proliferazione nucleare e il protagonismo di attori non-statali nel minacciare anche gli stati più forti del sistema internazionale hanno implicato un ripensamento del divieto ad interferire negli "affari interni" di alcuni stati.

Per stare alle due principali minacce all'ordine internazionale – gli stati falliti e le minacce poste da attori non-statali – è fin troppo evidente l'inadeguatezza dell'osservanza della non-ingerenza per una qualsiasi politica di sicurezza che voglia risultare realistica ed efficace. Gli stati falliti non solo impersonano in quanto tali la crisi della statualità e quindi rendono i contorni della loro giurisdizione interna talmente sfumati da porre in crisi la stessa nozione di ingerenza, ma su un piano più concreto costituiscono lo scenario politico che più mette in pericolo l'ordine internazionale. Da un lato non offrono alcuna aspettativa di capacità di controllo del territorio e quindi sono facilmente teatro di conflitti, violenze e abusi dei diritti umani; dall'altro privano la comunità internazionale del suo tradizionale interlocutore politico: lo stato e i suoi rappresentanti. In tali condizioni la politica da parte degli stati più forti del sistema e delle istituzioni internazionali non può che essere una politica di *intervento*<sup>4</sup>.

L'emersione di attori non-statali come fonte di nuove minacce ha ulteriormente reso inadeguata ogni politica di sicurezza informata alla non-ingerenza. L'aumento del potenziale distruttivo di nuove armi, la crescente interdipendenza nella vulnerabilità di settori informatici, finanziari e militari e l'accresciuta accessibilità a basso costo di armi di distruzione di massa anche a soggetti privati hanno dato la possibilità ad attori non-statali di acquisire capacità offensive in alcuni casi comparabili a quelle degli stati. Il profilarsi di minacce internazionali provenienti da soggetti diversi dallo stato ha dunque posto in crisi il principio di non-ingerenza appunto perché una politica di sicurezza aggiornata a questi fenomeni non può rimanere disinteressata a ciò che avviene all'*interno* degli stati, nei suoi affari interni e fra i soggetti politici al suo interno.

I mutamenti sul piano etico a favore dei diritti umani e nella natura delle nuove minacce internazionali sono avvenuti inoltre sullo sfondo di un contesto internazionale radicalmente nuovo. Il passaggio dalla fine della guerra fredda al sistema post-bipolare ha segnato uno spartiacque anzitutto perché si è assistito ad una brusca redistribuzione del potere nel sistema internazionale. L'approdo

<sup>3</sup> A.J. SEMB, *The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?*, in «Orbis», Fall, 2000, pp. 557-568.

<sup>4</sup> F. FUKUYAMA, *State-building. Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*, Ithaca NY 2004; trad. it. *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Torino 2005.

ad un sistema unipolare – o comunque segnato da una forte concentrazione del potere in un solo attore – ha posto in crisi l'equilibrio, anzitutto quello bipolare ma più in generale ha privato (per la prima volta nella storia moderna e contemporanea) lo scenario internazionale di un sistema di equilibrio con delle conseguenze per la norma di non-ingerenza.

In primo luogo, l'assenza di equilibrio nel sistema ha indebolito i principi di eguaglianza e di reciprocità a cui sono affidate le norme di diritto internazionale in condizioni di anarchia internazionale<sup>5</sup>. In secondo luogo, la forte asimmetria nella distribuzione del potere a favore degli Stati Uniti ha privato il sistema internazionale di quell'aspettativa garantita dal sistema dell'equilibrio moderno per cui nessuno stato può dettare legge agli altri, gli Stati Uniti al contrario hanno potuto violare e in alcuni casi riscrivere il diritto internazionale con una libertà che non ha precedenti nella storia moderna, e ciò è avvenuto anche in materia di intervento militare<sup>6</sup>. In terzo luogo, la concentrazione del potere nel sistema ha reso la minaccia del contro-intervento da parte di terzi stati o la possibilità che l'intervento militare si traduca in una guerra fra grandi potenze eventi decisamente meno probabili rispetto ad un sistema più equilibrato; tale concentrazione ha privato quindi il sistema dei più efficaci disincentivi all'intervento militare<sup>7</sup>.

A partire dalla fine della guerra fredda quindi la norma di non-ingerenza ha sofferto dell'assenza di quelle costrizioni strutturali del sistema internazionale poste dall'equilibrio. Tale assenza ha indebolito il diritto internazionale – la cui efficacia è ancorata a condizioni di equilibrio nella distribuzione del potere – e al contempo ha creato le condizioni permissive perché l'attore più forte del sistema e i suoi alleati potessero ricorrere all'ingerenza senza impedimenti o rischi di escalation militare.

La fine del confronto bipolare ha inoltre creato le condizioni perché venisse rilanciato il ruolo delle Nazioni Unite, anche in questo caso con effetti significativi sulla tenuta della norma di non-ingerenza. Nell'immediato dopo guerra fredda per l'Onu si è aperta l'opportunità – in buona parte raccolta – di far tornare a funzionare il Consiglio di Sicurezza liberandolo dallo stallo prodotto dai veti incrociati. L'Onu ha anche potuto beneficiare, almeno nel corso degli anni Novanta e in particolare durante l'amministrazione Clinton, di un prezioso scambio con gli Stati Uniti: a partire dalla guerra del Golfo del 1991 passando per gli interventi in Somalia, nei Balcani, ad Haiti, gli Stati Uniti hanno infatti messo a disposizione la propria forza offrendo alle Nazioni Unite visibilità, prestigio e soprattutto efficacia; al medesimo tempo l'Onu ha offerto agli Stati Uni-

La forte asimmetria nella distribuzione del potere a favore degli Stati Uniti ha privato il sistema internazionale di quell'aspettativa garantita dal sistema dell'equilibrio moderno per cui nessuno stato può dettare legge agli altri

<sup>5</sup> S. MANNONI, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Milano 1999.

<sup>6</sup> G.J. IKENBERRY, *America Unrivaled. The future of the Balance of Power*, Ithaca NY 2002; trad. it. *America senza rivali?*, Bologna 2002.

<sup>7</sup> M. WIGHT, *Power Politics*, Harmondsworth 1979, pp. 191-199.



ti una buona dose di legittimità per una condotta interventista – giustificabile con i doveri della sicurezza collettiva piuttosto che con scelte di interesse nazionale. Le nuove condizioni internazionali e il rapporto con gli Stati Uniti ha permesso inoltre all'Onu di riscoprire la sua inclinazione normativa liberale rimasta in sordina durante gli anni della guerra fredda. La neutralità a cui era costretta durante il confronto bipolare ha dunque ceduto il passo all'impegno esplicito a favore dei diritti umani, della promozione della democrazia e in generale dei valori liberali, quindi ad un approccio più interventista<sup>8</sup>.

Infatti, sebbene proprio nella Carta delle Nazioni Unite sia formalizzato il principio di non-ingerenza – nell'art. 2 – il nuovo protagonismo dell'organizzazione negli anni Novanta ha determinato un suo forte indebolimento. Anzitutto perché l'Onu ha avviato un consistente numero di missioni che hanno preso la forma dell'intervento negli affari interni degli stati: a fronte di missioni di monitoraggio ed essenzialmente concentrate sulla dimensione inter-statale delle dispute internazionali durante la guerra fredda, a partire dagli anni Novanta le missioni Onu hanno esteso il loro raggio di azione occupandosi di azioni di *peace-keeping*, *peace-enforcing* e *institution-building* che hanno determinato un crescente coinvolgimento nella giurisdizione interna degli stati<sup>9</sup>.

In secondo luogo, il ricorso inedito e insistito nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza al Capitolo VII della Carta – che prevede una deroga alla norma di non-ingerenza – ha legittimato l'intervento civile e militare anche laddove le Nazioni Unite non erano protagoniste, come in Iraq nel corso degli anni Novanta, ad Haiti, a Timor Est e in Afghanistan<sup>10</sup>. È significativo che nel caso del Kosovo, in cui la Nato è intervenuta militarmente anche senza la legittimazione di una risoluzione Onu, l'organizzazione abbia legittimato *ex post* l'intervento militare e abbia vissuto la mancanza di una risoluzione preventiva come un suo limite più che come una violazione del diritto internazionale<sup>11</sup>. Questo nuovo corso delle Nazioni Unite è testimoniato dall'esigenza emersa nel dopo guerra fredda di riformare la Carta con la possibilità di ammettere una deroga alla norma di non-ingerenza che preveda la possibilità di ricorrere all'intervento militare a scopi umanitari<sup>12</sup>.

## Le forme dell'intervento militare e civile nel dopo guerra fredda

Questo insieme di sfide non poteva non tradursi in un mutamento nella forma della violazione alla norma di non-ingerenza. La natura dell'interventismo

<sup>8</sup> A. ANDERSSON, *United Nations Interventions by United Democracies?*, in «Cooperation and Conflict», 37, 2002, 4, pp. 363-386.

<sup>9</sup> W.M. DOYLE - N. SAMBANIS, *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, in «American Political Science Review», 94, 2000, 4, pp. 779-801.

<sup>10</sup> S. CHESTERMAN, *Legality Versus Legitimacy: Humanitarian Intervention, the Security Council, and the Rule of Law*, in «Security Dialogue», 33, 2002, 3, pp. 293-307.

<sup>11</sup> Si veda la dichiarazione di Kofi Annan nel Rapporto annuale del 1999, anno dell'intervento in Kosovo: *Secretary General presents his Annual Report to the General Assembly* (20 settembre 1999), [www.un.org/News/ossg/sg/stories/statements](http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/statements).

<sup>12</sup> ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty), *The Responsibility to Protect*, 2001, <http://www.iciss.gc.ca>.

degli anni Novanta presenta infatti dei forti caratteri di discontinuità rispetto al periodo della guerra fredda e ancor di più rispetto alla storia internazionale moderna.

La più evidente peculiarità delle nuove pratiche dell'intervento – soprattutto nella forma di intervento più invasiva: l'intervento militare – ha riguardato il numero di attori coinvolti. Se a partire dalla storia internazionale moderna l'ingerenza ha quasi sempre avuto un carattere unilaterale, nel dopo guerra fredda ha assunto *sempre* un carattere multilaterale/collettivo<sup>13</sup>. Nella storia internazionale precedente alla guerra fredda sono rarissimi i casi di intervento militare collettivo. Essi si riducono all'intervento in Cina per sedare la rivolta dei Boxer nel 1900 e all'intervento nella Russia rivoluzionaria all'indomani del primo conflitto mondiale. Questi due casi rimangono del tutto isolati all'interno di un fenomeno che per tutta la storia moderna e per la storia della guerra fredda rimane un fenomeno unilaterale, che vede protagoniste le singole grandi o superpotenze nell'interferire arbitrariamente negli affari degli stati più deboli<sup>14</sup>.

Sul piano del numero di attori coinvolti, il decennio seguito alla fine della guerra fredda ci rimanda un ti-

Nella storia internazionale precedente alla guerra fredda sono rarissimi i casi di intervento militare collettivo

po di ingerenza del tutto diverso. Anzitutto va notato che gli interventi degli anni Novanta si sono distinti per il coinvolgimento di tutti – o quasi tutti – gli stati più forti del sistema internazionale, in primo luogo degli Stati Uniti e dei loro alleati. Se nel corso degli anni Novanta la prolungata interferenza esterna in Iraq, a difesa dei curdi a nord e degli sciiti a sud, ha visto protagonisti solo gli Stati Uniti e la Gran Bretagna (comunque con l'avallo dell'Onu), negli interventi in Somalia, nei Balcani, ad Haiti, a Timor Est e in Afghanistan si è assistito ad una partecipazione allargata all'intervento militare e civile – al fianco di Stati Uniti e dei suoi alleati si è inoltre aggiunta un'ampia e composita presenza di stati minori.

Allo straordinario incremento degli attori statali che hanno partecipato agli interventi a partire dagli anni Novanta si sono accompagnati due mutamenti che hanno segnato ancor più a fondo la natura collettiva dell'ingerenza. In primo luogo, la partecipazione e/o la sanzione da parte delle Nazioni Unite: infatti un intervento collettivo in senso proprio – quindi non semplicemente multilaterale – prevede in via di principio l'avallo da parte di un'organizzazione internazionale sovranazionale *super partes*. In altre parole, la natura collettiva dell'intervento è garantita dal fatto che quest'ultimo viene condotto, almeno sotto il profilo formale, in nome dell'intera comunità internazionale. A partire dagli anni Novanta le Nazioni Unite hanno sanzionato con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza quasi tutti gli interventi militari e laddove questa sanzione non ha preceduto le operazioni militari (come nel caso del Kosovo) la sanzione

<sup>13</sup> S.N. MACFARLANE, *Intervention in Contemporary World Politics*, in «Adelphi Paper», No. 350, 2002.

<sup>14</sup> S.D. KRASNER, *Sovereignty and Intervention*, in G.M. LYONS - M. MASTANDUNO (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore 1995, pp. 228-249.



è avvenuta *ex-post*. Inoltre, l'Onu non si è limitata a legittimare gli interventi ma vi ha partecipato organizzando missioni proprie nei teatri di conflitto anche quando i protagonisti dell'ingerenza erano altri (gli Stati Uniti, la Nato o altri attori statali) come nel caso della Somalia e della Bosnia. In altri casi ha avviato le proprie missioni in fase di ricostruzione – *state-building* e *institution-building* – quindi successivamente alla fase più strettamente militare dell'intervento, come in Bosnia, in Kosovo, a Timor Est e in Afghanistan.

Se per un verso la presenza delle Nazioni Unite ha contribuito a sottolineare la natura collettiva, il nuovo interventismo si è caratterizzato anche per una ampia partecipazione di attori non-statali: associazioni internazionali, organizzazioni umanitarie e Ong<sup>15</sup>. Se dunque l'ingerenza ha assunto una forma collettiva per ciò che è avvenuto “al di sopra” degli stati – con il nuovo protagonismo dell'Onu – a dare all'ingerenza quella forma ha contribuito anche un'ampia partecipazione “al di sotto” degli stati. Le Ong hanno assunto in questo processo un ruolo da protagoniste: esse si sono progressivamente liberate dell'approccio orientato all'emergenza e al bisogno per darsi obiettivi più ambiziosi e attivi nell'influenzare l'ambiente sociale e politico dei luoghi di intervento<sup>16</sup>. Questo approccio ha da un lato ampliato le mansioni e i ruoli previsti dalle Ong (che in alcuni casi comprendono compiti relativi alla gestione dell'amministrazione e della sicurezza) e dall'altro hanno inaugurato nuove relazioni con gli attori tradizionali dell'intervento: i militari e le autorità civili dei paesi che conducono l'intervento.

Il passaggio avvenuto alla fine della guerra fredda da un intervento come pratica essenzialmente unilaterale ad una pratica collettiva si è accompagnata inoltre ad una metamorfosi nella forma dell'ingerenza derivata dal mutamento del tessuto normativo internazionale e dalla struttura unipolare del sistema. L'emersione dei diritti umani e più in generale dei valori democratici come fondamento della legittimità internazionale e l'assenza di equilibrio sul piano del potere – concentrato nelle mani degli Stati Uniti – hanno ridefinito i contorni e i contenuti delle nuove forme di ingerenza. Il fenomeno così come si presenta a partire dagli anni Novanta – soprattutto dopo l'esperienza degli interventi nei Balcani – è un fenomeno straordinariamente omogeneo: vede protagonisti gli stessi attori; è ispirato agli stessi principi normativi; sottintende soluzioni e progetti di stampo universalistico, ossia validi per ogni paese oggetto di intervento.

I protagonisti dell'ingerenza nel dopo guerra fredda sono costantemente gli stessi attori: gli stati più forti del sistema internazionale – gli Stati Uniti e i loro alleati, soprattutto europei – e le Nazioni Unite. Se del resto ciò non cambia una costante nella lunga storia dell'ingerenza – ossia il dato che ad intervenire sono sempre le grandi potenze – va tuttavia sottolineato che la configurazione unipolare dell'attuale sistema internazionale ha ulteriormente ristretto i contorni del

<sup>15</sup> D. CHANDLER, *From Kosovo to Kabul. Human Rights and International Intervention*, London 2002.

<sup>16</sup> M. MAYER, *Intervento umanitario e missioni di pace*, Roma 2005.

“club” delle grandi potenze con un informale diritto all’intervento: riducendole tendenzialmente ad una e soprattutto creando le condizioni perché ad intervenire negli affari interni siano *costantemente* gli stessi attori.

Inoltre, in linea con la distribuzione del potere nel sistema internazionale a favore dei regimi democratici, i principi ispiratori dell’ingerenza sono comprensibilmente valori di stampo democratico. La difesa delle minoranze, la salvaguardia dei diritti umani, la promozione della democrazia sono i temi su cui si è più insistito sul piano discorsivo nel giustificare l’intervento militare, ma che hanno anche informato le scelte operative sul campo in direzione della democratizzazione dei paesi oggetto di intervento. Questo elemento di omogeneità nella forma dell’ingerenza è ulteriormente sottolineato dalla declinazione universalistica che il fenomeno ha assunto nel dopo guerra fredda. Il caso dell’intervento in Bosnia – con il tempestivo successo militare del 1995 nel porre fine alla guerra civile e con il successivo processo di democratizzazione del paese – ha fornito un vero e proprio modello di intervento da impiegare più o meno ovunque, come è avvenuto in Kosovo, a Timor Est, in Afghanistan e in Iraq dopo il 2003.

Questi elementi di omogeneità dell’ingerenza hanno restituito dunque un fenomeno del tutto nuovo rispetto alla storia internazionale precedente: le aspettative circa gli attori che intervengono, circa la loro natura politica, i principi e gli orientamenti che li ispirano unite alla natura collettiva dell’ingerenza hanno radicalmente trasformato il fenomeno. Senza eccessive forzature, potremmo definire questo nuovo corso come interventismo di tipo democratico, perché ha per protagonisti gli stati democratici più forti del sistema internazionale, è informato a principi democratici ed è orientato alla democratizzazione del paese oggetto di intervento.

La difesa delle minoranze, la salvaguardia dei diritti umani, la promozione della democrazia sono i temi su cui si è più insistito sul piano discorsivo nel giustificare l’intervento militare

## Le nuove forme di intervento e la crisi della statualità

Le forme assunte dall’ingerenza nel dopo guerra fredda, per effetto delle caratteristiche appena descritte, si sono distinte per l’ambizione e i progetti di lungo periodo previsti per i paesi in cui si interviene. L’orientamento alla democratizzazione, i processi di *state-building* estremamente lunghi e il prolungamento indeterminato della presenza internazionale in quei paesi ha finito per metterne definitivamente in crisi la sovranità. In altri termini, i caratteri distintivi del nuovo interventismo – la sua composita partecipazione internazionale, i suoi obiettivi di “ricostruzione” in senso democratico della struttura statale in paesi

in cui questa è molto debole o del tutto assente e la presenza prolungata della comunità internazionale – hanno dato vita a forme di sovranità incomplete.

Queste nuove forme di sovranità, in cui agli stati è riconosciuta formalmente l'indipendenza e la titolarità della sovranità ma l'esercizio del potere al loro interno è condiviso e fortemente condizionato dalla comunità internazionale, sono emerse nella fase di *post-conflict intervention*. Questa è una fase del tutto inedita e caratteristica dell'interventismo post-guerra fredda. Infatti nella storia internazionale precedente l'intervento – soprattutto di tipo militare – aveva obiettivi limitati e transitori: porre fine ad una guerra civile, condizionare alcune politiche dello stato che ne era oggetto, oppure preludere al passaggio a forme di occupazione militare o di annessione<sup>17</sup>. I casi rari in cui gli interventi si sono prolungati nel tempo sono venuti a dipendere solitamente dall'insuccesso militare, come nell'intervento americano in Vietnam negli anni Sessanta o l'intervento sovietico in Afghanistan alla fine degli anni Settanta. Al contrario, l'interventismo degli anni Novanta anche laddove ha colto dei successi militari nel porre fine alla guerra civile, nel ristabilire l'ordine o nell'arrestare casi di sistematica violazione dei diritti umani (come è avvenuto nei Balcani), si è caratterizzato tuttavia per la *continuazione* dell'intervento anche oltre la fine del conflitto che lo ha generato.

La fase successiva al conflitto – per l'appunto definita *post-conflict* – è la fase in cui l'ingerenza ha da un lato mostrato nel modo più evidente la sua nuova natura e dall'altro ha dato origine a forme di sovranità incomplete e ibride. Nell'intervento *post-conflict* – che ormai è divenuto parte integrante delle nuove pratiche di ingerenza<sup>18</sup> – si inseriscono i progetti di *state-building* più ambiziosi e al medesimo tempo più esposti all'insuccesso. Il compito di ricostruire *ex novo* la struttura istituzionale dello stato infatti implica enormi difficoltà: la realizzazione di un sistema politico funzionante, il consolidamento delle basi di legittimità e la convergenza verso fattori culturali che forniscano identità alla comunità politica<sup>19</sup>. Le difficoltà si moltiplicano se lo stato che si ha in mente di ricostruire è uno stato di tipo democratico, ossia quando il conseguimento dei minimi requisiti di ordine e funzionamento delle istituzioni sono ritenuti insufficienti se non rispondono agli standard di una democrazia compiuta. La divisione dei poteri, l'indipendenza fra amministrazione civile e militari, la regolarità dei processi elettorali e l'attivismo della società civile rendono infatti ancor più ambiziosi i processi di *state-building* e indispensabile una prolungata presenza internazionale.

Nella fase di *post-conflict intervention*, quest'ultima ha finito per ingaggiare una concorrenza di poteri con le autorità locali e, in molti casi, la comunità internazionale stessa ha assunto il ruolo di governo, decidendo, imponendo e implementando politiche scelte in sede internazionale<sup>20</sup>. Questo nuovo ruolo della

<sup>17</sup> J.N. ROSENAU, *Intervention as a Scientific Concept*, in «Journal of Conflict Resolution», 13, 1969, 2, pp. 149-171; R.J. VINCENT, *Nonintervention and International Order*, Princeton NJ 1974.

<sup>18</sup> M. GRIFFIN, *Where Angels Fear to Tread. Trends in International Intervention*, in «Security Dialogue», 31, 2000, 4, pp. 421-435.

<sup>19</sup> F. FUKUYAMA, *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, cit.

<sup>20</sup> D. CHANDLER, *Bosnia. Faking Democracy After Dayton*, London 2000.

comunità internazionale nel gestire – o nel determinare – gli affari interni di alcuni stati ha posto in crisi il principio di sovranità. Anzitutto perché non è più possibile definire i paesi oggetto di intervento (la Bosnia, Haiti, l'Afghanistan, un futuro Kosovo indipendente) come paesi sovrani in senso pieno, ad essi mancano i requisiti minimi di indipendenza, autonomia e soprattutto non esercitano il potere di governo sul proprio territorio in modo esclusivo. A un livello più generale inoltre questi casi di sovranità limitata o condizionata dalla comunità internazionale sono la manifestazione più evidente della crisi dell'uguaglianza formale fra gli stati, ossia del principio secondo cui uno stato sovrano è giuridicamente uguale – quindi conserva le proprie prerogative di governo sul proprio territorio – indipendentemente dalla sua estensione, dalla sua ricchezza e soprattutto dalla natura del suo regime politico.

I processi di democratizzazione avviati nei Balcani, in Afghanistan e attualmente in Iraq mostrano invece la condizionalità a cui è sottoposto il riconoscimento della sovranità di uno

Questi casi di sovranità limitata o condizionata dalla comunità internazionale sono la manifestazione più evidente della crisi dell'uguaglianza formale fra gli stati

stato. In altri termini, mostrano come il rispetto del principio democratico tenda a diventare una condizione indispensabile per veder riconosciuto il proprio diritto alla sovranità. Questo processo che gli Stati Uniti e i principali paesi europei vorrebbero veder esteso all'intero sistema internazionale mostra i suoi effetti più evidenti e immediati proprio nei paesi oggetto di intervento, ossia in quei paesi in cui la sovranità è stata violata e la sua restituzione è condizionata al rispetto degli standard democratici.

Il caso dell'intervento in Bosnia negli anni Novanta – che come si è detto ha rappresentato un modello per le forme di ingerenza successive – è esemplare. Esso è stato il primo intervento ad inaugurare una fase di *post-conflict intervention* senza precedenti. Nel 1995 già negli accordi di Dayton erano contenuti tutti i principali elementi del nuovo tipo di interventismo e le premesse di una prolungata presenza internazionale. Gli accordi infatti, oltre all'intesa raggiunta fra bosniaci, croati e serbi per porre fine alla guerra civile, contenevano la progettazione dettagliata del nuovo stato: i nuovi confini del paese e la separazione in due entità (serba e bosniaco-croata); la costituzione della nuova Bosnia; la pianificazione delle elezioni; la riforma dell'esercito e della polizia<sup>21</sup>. A partire dal 1996 la massiccia presenza internazionale in Bosnia ha finito per co-gestire con le autorità locali il governo dello stato: in particolare la figura dell'Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina e il suo ufficio a Sarajevo – che è informalmente chiamato *presidency*<sup>22</sup> – a partire dalla fine degli anni Novanta sono diventati il vero centro politico del *decision making*<sup>23</sup>. Attraverso l'Alto Rappresentante – grazie al suo potere di proposta, di veto e alle risorse politiche di cui di-

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 43-51.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>23</sup> G.C. DIMITROVA, *Democracy and International Intervention in Bosnia and Herzegovina*, in «Central European Political Studies Review», VI, 2004, 1, pp. 45-71.



sponde – la comunità internazionale in sostanza condivide l'esercizio del potere con il governo bosniaco e ancora nel 2007 è incerta la capacità della Bosnia di poter riacquisire un'autosufficienza politica tale da renderla un soggetto statale sovrano e indipendente<sup>24</sup>.

Questo modello di intervento *post-conflict* – a cui ci si è informati successivamente per il Kosovo, Timor Est, l'Afghanistan e in parte per l'Iraq – ha dunque inaugurato una forma di governo condivisa e condizionata dalla comunità internazionale. Stephen Krasner si è riferito al fenomeno usando l'espressione *sharing sovereignty* e ha individuato, insieme a molti altri autori, una nuova forma di protettorato – *neo-trusteeship* – gestita dalla comunità internazionale quale unica strada percorribile per gli stati falliti<sup>25</sup>. La presenza e l'attivismo della comunità internazionale attuali differiscono dal protettorato di tradizione coloniale-imperialista per il fatto che sono gestiti collettivamente, sono ispirati alla democrazia e hanno come scopo conclusivo l'indipendenza e la restituzione del diritto di sovranità agli stati in cui si interviene. Tuttavia, va notato che proprio laddove il principio di non-ingerenza è più debole o non vige del tutto – come nei territori di conquista coloniale o negli stati falliti più recentemente – viene rimesso in discussione il principio di sovranità. A differenza del colonialismo e dell'imperialismo, l'interventismo attuale dunque non si traduce in annessione o nella forma tradizionale del protettorato, sembra invece creare una soluzione intermedia nella quale lo stato in cui si interviene rimane “potenzialmente” sovrano ma di fatto l'esercizio del governo al suo interno è determinato dalla presenza internazionale.

## Conclusioni

La crisi della sovranità rimane uno dei temi più dibattuti nelle relazioni internazionali. Il fenomeno dell'intervento – quindi della violazione più evidente della sovranità – è uno dei versanti su cui è possibile leggere una tale crisi. Non tanto, o almeno non solo, perché il principio di non-ingerenza è l'altra faccia della medaglia del principio di sovranità e quindi la crisi dell'uno equivale alla crisi dell'altro. Ma perché nelle forme che assume l'ingerenza, soprattutto se queste risultano persistenti e mostrano le stesse caratteristiche come è avvenuto con la fine della guerra fredda, è possibile individuare i segni di una crisi più o meno profonda della statualità.

Prima della fine della guerra fredda le grandi potenze hanno più volte fatto ricorso all'intervento negli affari interni degli stati più deboli e ciò non ha significato in modo scontato la crisi del principio di sovranità. L'interventismo post-guerra fredda sembra invece rappresentare una sfida nuova e più profonda: co-

<sup>24</sup> International Crisis Group, *Ensuring Bosnia's Future. A New International Engagement Strategy*, Europe Report No. 180, 2007.

<sup>25</sup> J.D. FEARON - D.D. LAITIN, *Neotrusteeship and the Problem of Weak States*, in «International Security», 28, 2004, 4, pp. 5-43; S.D. KRASNER, *Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States*, in «International Security», 29, 2004, 2, pp. 85-120; T. LANGFORD, *Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention*, in «International Studies Review», 1, 1999, 1, pp. 59-79.

me si è visto, esso ha manifestato una forte inclinazione normativa nel suo carattere democratico, grazie anche alle condizioni inedite nella distribuzione internazionale del potere a favore degli Stati Uniti, ma soprattutto ha inaugurato forme ibride di sovranità.

Tanto per gli interventi più recenti che si sono scontrati con vittorie militari incompiute – come in Afghanistan – quanto per gli interventi avviati negli anni Novanta che hanno colto un rapido successo militare – come in Bosnia e in Kosovo – non è ancora possibile prevedere una conclusione nel breve periodo, la presenza internazionale continua a essere indispensabile. Gli anni a venire ci diranno se le forme di sovranità condivisa inaugurate dal nuovo tipo di ingerenza sono destinate a rimanere situazioni transitorie (seppur straordinariamente prolungate nel tempo) oppure sono destinate a segnare in modo permanente alcuni attori pseudo-statali dell'attuale sistema internazionale.

Carlo Focarelli

# Il sistema degli stati e il governo dell'umanità nel diritto internazionale contemporaneo

CARLO FOCARELLI  
è Professore Ordinario  
di Diritto Internazionale  
presso l'Università  
di Perugia e l'Università  
LUISS di Roma

## Premessa

Si discute da diversi anni, come è noto, se sia in atto un cambiamento radicale del diritto internazionale al punto da abbandonare il cosiddetto "sistema di Westfalia", fondato sulla sovranità "assoluta" degli stati<sup>1</sup>. La questione viene solitamente ricollegata alla "globalizzazione" e alla circostanza che i problemi globali di oggi – come quello della protezione ambientale e dei diritti umani, della pace e della sicurezza, e così via – possano essere risolti soltanto con rimedi globali<sup>2</sup>. Di qui l'idea che occorra un diritto internazionale "nuovo", che in parte già si sarebbe affermato, sempre più sganciato dagli stati, nel quale dovrebbero svolgere un ruolo determinante altri "attori" internazionali, come le organizzazioni internazionali o le organizzazioni transnazionali non governative, in grado di erodere la tradizionale "onnipotenza" statale sia dall'alto che dal basso. Il "nuovo" diritto internazionale rifletterebbe la netta "erosione" dello stato e il ruolo sempre più marginale che gli stati svolgerebbero nell'attuale comunità internazionale.

La tesi globalista e anti-statalista a nostro avviso tende a confondere aspetti diversi. Ci sembra infatti che altro sia l'autorità di governo dello stato, altro gli interessi e i valori globali o comuni che l'odierna comunità internazionale già persegue o almeno dovrebbe perseguire. Per anticipare sinteticamente quanto diremo in prosieguo, ci sembra che i due aspetti che vengono usualmente presentati come antinomici, e cioè la sovranità statale e la *governance* globale, in realtà non siano affatto antinomici, ma complementari.

## Crisi della sovranità statale e *governance* globale

Lo stato viene oggi criticato da due fronti contrapposti. Secondo alcuni sarebbe troppo forte, al punto da violare spesso e impunemente i più fondamentali diritti umani della sua popolazione; secondo altri sarebbe invece troppo debole, sia perché (persino il più potente) si trova condizionato nelle scelte di politica interna ed estera da norme e vincoli internazionali sempre più estesi, sia

<sup>1</sup> C.W. JR. KEGLEY - G.A. RAYMOND, *Exorcising the Ghost of Westphalia. Building World Order in the New Millennium*, Upper Saddle River 2002. Per un inquadramento storico più generale v. C. FOCARELLI, *Lezioni di storia del diritto internazionale*, Perugia, rist. 2007.

<sup>2</sup> C. SCHREUER, *The Waning of the Sovereign State: Toward a New Paradigm for International Law?*, in «European Journal of International Law», 1993, 4, pp. 447-471; A. CHAYES - A. CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass. 1995; S.D. KRASNER, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton 1999; G. KREIJEN (ed.), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford 2002.

perché (soprattutto se è debole) si trova spesso sul punto da non riuscire ad assicurare l'ordine e il benessere della sua popolazione<sup>3</sup>. Una conseguenza estrema che non si è esitato a prefigurare è l'auspicio che gli stati scompaiano per il bene dell'umanità, una soluzione che eviterebbe il tradizionale conflitto tra stati in nome dei propri interessi egoistici<sup>4</sup>. In effetti, è difficile negare che gli stati stiano perdendo i loro "poteri sovrani" tradizionali.

È noto che poteri assai incisivi siano stati trasferiti dagli stati alle organizzazioni internazionali, sia a carattere universale (come le Nazioni Unite o l'Organizzazione Mondiale del Commercio), sia a carattere regionale (come l'Unione europea). Sempre di più tali organizzazioni assumono decisioni che si impongono agli stati, lasciando a questi ultimi margini di manovra decisionale autonoma sempre più ristretti<sup>5</sup>. Alle organizzazioni internazionali possono aggiungersi i tribunali penali internazionali, come la Corte penale internazionale, i quali hanno assunto, sia pure a certe condizioni e limitatamente ai soli "crimini internazionali", l'esercizio della potestà punitiva, un tempo prerogativa esclusiva degli stati<sup>6</sup>. È altrettanto noto che la "società civile" e le organizzazioni internazionali non-governative influiscono sempre più efficacemente sulla politica estera degli stati e sulla creazione e attuazione di norme internazionali "nell'interesse dell'umanità", come dimostra il ruolo determinante che hanno avuto nella conclusione della Convenzione di Ottawa sul divieto delle mine antiuomo del 3 dicembre 1997 e dello stesso statuto della Corte penale internazionale<sup>7</sup>.

A parte i poteri tradizionalmente "sovrani" acquisiti da entità non statali, sta di fatto che gli stessi stati mostrano segnali di erosione, almeno nel modo di gestire il loro potere tradizionale. La privatizzazione su scala mondiale di quasi tutti i tradizionali "servizi pubblici" degli stati, spesso a favore di imprese multinazionali, persino dei servizi di sicurezza e bellici notoriamente offerti da compagnie multinazionali e/o da singoli *contractors*<sup>8</sup>, ha reso sempre più difficile capire cosa sia da intendersi oggi per "stato". Né può sfuggire che il *cyberspace* tende a sottrarsi al potere di controllo degli stati, quali enti politici dotati di poteri territoriali esclusivi e ancorati allo spazio fisico tradizionale, impedendo molto spesso di vigilare "alla frontiera" i flussi di informazioni e transazioni (in particolare finanziarie) che lo attraversano ogni istante. Del resto, alcuni stati, specialmente quelli usciti dalla decolonizzazione, sono estremamente deboli, quan-

<sup>3</sup> C. WARBRICK, *States and Recognition in International Law*, in M.D. EVANS, *International Law*, Oxford 2003, pp. 207-209.

<sup>4</sup> P. ALLOTT, *The Health of Nations. Society and Law beyond the State*, Cambridge 2002.

<sup>5</sup> P.F. DIEHL (ed.), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder 2005; R. HOWSE, *Global Governance by Judiciary. The World Trade Organisation Experiment with Appellate Review*, Oxford 2007.

<sup>6</sup> E.K. LEONARD, *The Onset of Global Governance. International Relations Theory and the International Criminal Court*, Aldershot 2005.

<sup>7</sup> E.B. BLUEMEL, *Overcoming NGO Accountability Concerns in International Governance*, in «Brooklyn Journal of International Law», 31, 2005, 1, pp. 139-206; A. VEDDER (ed.), *NGO Involvement in International Governance and Policy*, Leiden 2007.

<sup>8</sup> S. CHESTERMAN (ed.), *From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford 2007.

do non “collassati”, senza che gli interventi e i tentativi di *state-building* predisposti dalla “comunità internazionale” riescano sempre a funzionare con successo<sup>9</sup>. Non può infine trascurarsi che rapporti “internazionali” si svolgano oggi assai spesso direttamente tra enti pubblici sub-statali, territoriali e non, rappresentativi di interessi che possono divergere, e persino contrapporsi, a quelli espressi dai governi dei rispettivi stati<sup>10</sup>.

### Il “nuovo” diritto internazionale

Il declino dello stato e l'esigenza di una *governance* internazionale per la soluzione dei problemi globali hanno condotto la dottrina internazionalista prevalente ad impostare il problema del diritto internazionale in termini di antitesi tra “vecchio” e “nuovo”. La distinzione tra diritto internazionale “vecchio” e “nuovo” può ricondursi soprattutto a quella tra diritto internazionale della “coesistenza” e diritto della “cooperazione” o della “interdipendenza” enunciata da W. Friedmann in un fortunato libro scritto in piena guerra fredda<sup>11</sup>. Sinteticamente, le caratteristiche generalmente attribuite al “nuovo” diritto internazionale, pur considerate spesso come conviventi con quelle del “vecchio”, e talvolta come

La distinzione tra diritto internazionale “vecchio” e “nuovo” può ricondursi soprattutto a quella tra diritto internazionale della “coesistenza” e diritto della “cooperazione” o della “interdipendenza”

meri “ideali” da raggiungere, sono le seguenti.

a) Il nuovo diritto internazionale si fonderebbe sull'emersione di “nuovi valori” della “comunità inter-

nazionale nel suo complesso”, quali la pace, i diritti umani, l'ambiente, ecc. e tali valori sarebbero protetti da norme di rango superiore, precisamente dallo *jus cogens* inteso come una sorta di “super-diritto” capace di produrre una serie indefinita di effetti “speciali” o “derogatori”, così da prevalere sulle norme internazionali “ordinarie” tradizionali, che invece proteggerebbero gli interessi reciproci ed egoistici dei singoli stati. Come è noto, il concetto di *jus cogens* è stato oggetto di accesi dibattiti dottrinali e ha trovato una “codificazione” negli articoli 53 e 64 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Da allora la sua portata si è estesa notevolmente, con effetti giuridici “speciali” della più varia natura, sia nel settore della responsabilità degli stati, trovando accoglimento negli articoli 40 e 41 del Progetto sulla responsabilità degli stati della Commissione di diritto internazionale sia, e oggi soprattutto nella più recente giurisprudenza statale e internazionale, sui crimini internazionali. Tra le norme cogenti di solito figurano il divieto dell'uso della forza, il di-

<sup>9</sup> J. MILLIKEN (ed.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford 2005; G. KREIJEN, *The Transformation of Sovereignty and African Independence: No Shortcuts to Statehood*, in G. KREIJEN (ed.), *State, Sovereignty, and International Governance*, cit., pp. 45-107; R. CAPLAN, *International Governance of War-Torn Territories*, Oxford 2005.

<sup>10</sup> A.M. SLAUGHTER, *Governing the Global Economy through Government Networks*, in M. BYERS (ed.), *The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford 2000, pp. 177-205.

<sup>11</sup> W. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, London 1964.

vieto di crimini (come il genocidio e la tortura) e il principio di autodeterminazione dei popoli<sup>12</sup>.

b) Un altro elemento distintivo del nuovo diritto internazionale sarebbe la categoria degli obblighi cosiddetti *erga omnes*, inizialmente introdotta nella prassi dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Barcelona Traction* del 1970. Da allora si discute in dottrina circa la configurazione teorica e la portata pratica degli obblighi *erga omnes*, ma si è generalmente d'accordo sul fatto che si tratti di obblighi strutturalmente diversi da quelli tradizionali: mentre gli obblighi *erga omnes* sussisterebbero nei confronti della "comunità internazionale nel suo complesso" e proteggerebbero interessi comuni e solidali (o indivisibili) degli stati, gli obblighi tradizionali sarebbero imposti a ogni singolo stato nei confronti di altri singoli stati e perciò proteggerebbero appunto gli interessi "reciproci" di singoli stati. Gli obblighi *erga omnes* non sarebbero pertanto che l'espressione giuridica dell'esigenza di proteggere i "nuovi valori" della comunità internazionale attribuendo a *tutti* gli stati, anche non direttamente lesi, la possibilità di far valere la loro trasgressione così da assicurare una più alta probabilità di osservanza. Si è sempre discusso, con soluzioni piuttosto diversificate, sui rapporti di tali obblighi con lo *jus cogens*, con il quale condividono il fine di tutelare i "nuovi valori" della comunità internazionale nel suo complesso. Come lo *jus cogens*, anche gli obblighi *erga omnes* hanno trovato una qualche applicazione pratica, in particolare in alcune pronunce della Corte internazionale di giustizia successive alla sentenza *Barcelona Traction* e sono stati accolti, quali obblighi "dovuti alla comunità internazionale nel suo complesso" (se di natura generale) oppure "dovuti a tutti gli stati parti del trattato multilaterale" (se di natura patrizia), nel progetto del 2001 della responsabilità degli stati della Commissione di diritto internazionale<sup>13</sup>.

c) Un terzo elemento distintivo del nuovo diritto internazionale sarebbe la gestione "nell'interesse dell'umanità" di risorse di vario tipo (economiche, culturali, ecc.) da parte dei singoli stati che le detengono materialmente o da parte di organizzazioni internazionali *ad hoc*. L'espressione "nell'interesse dell'umanità" ricorre oggi in numerosi trattati e appare per diversi aspetti come la chiave di lettura centrale del nuovo diritto internazionale. Il concetto fu inizialmente dibattuto soprattutto in occasione della preparazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare a proposito dello sfruttamento economico dei fondi marini internazionali, laddove venne alla fine accolto sotto la denominazione di "patrimonio comune dell'umanità", poi ripreso dalla Convenzione sulla luna e gli altri corpi celesti del 1979. Nonostante l'opposizione degli stati industrializzati – che sono comunque riusciti sia a modificare in senso meno dirigitico il regime dell'"Area" della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare prima ancora che entrasse in vigore con l'Accordo di New York del 1994 sia

<sup>12</sup> C. FOCARELLI, *I limiti dello jus cogens nella giurisprudenza più recente*, in «Rivista di diritto internazionale», 90, 2007, 3, pp. 637-656.

<sup>13</sup> P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi "erga omnes"*, Napoli 2006.



ad osteggiare la Convenzione sulla luna – la formula ha comunque avuto successo e si ritrova oggi, appunto, in diversi trattati, che si preoccupano anche di predisporre meccanismi tali da assicurare una gestione “nell’interesse dell’umanità” dei beni regolati<sup>14</sup>.

Un terzo elemento distintivo del nuovo diritto internazionale sarebbe la gestione “nell’interesse dell’umanità” di risorse di vario tipo da parte dei singoli stati

d) Il nuovo diritto internazionale sarebbe inoltre caratterizzato dall’espansione sia delle norme che dei soggetti. Le norme internazionali (soprattutto pattizie) sarebbero, da un

lato, sempre più numerose, al punto da limitare fortemente la libertà d’azione di cui gli stati godevano con il vecchio diritto internazionale e, dall’altro, oltre che contemplare talvolta obblighi cogenti e/o *erga omnes*, si occuperebbero sempre di più di rapporti interni agli stati, intaccando così la tradizionale sfera di “dominio riservato” statale. La sovranità degli stati sarebbe quindi fortemente limitata dal nuovo diritto internazionale sia per la quantità che per la qualità delle nuove norme. Per di più, gli stati avrebbero perso ulteriore potere, sia interno che estero, a causa della sempre maggiore “partecipazione” alle relazioni internazionali di enti non statali, a livello sia sovra-statale (organizzazioni internazionali), sia intra-statale (enti pubblici dotati di autonomia, individui, Ong, imprese multinazionali), sia transnazionale (Ong operanti tra più stati, società civile globale, ecc.) al punto che tali enti sarebbero oggi “soggetti internazionali” (sia pure “parziali”). Le Ong e la “società civile” transnazionale opererebbero in particolare per la creazione e il rispetto di norme “nuove” del diritto internazionale (sui diritti umani, sui crimini, sull’ambiente, ecc.) intese a proteggere valori universali indispensabili alla sopravvivenza dell’umanità, che sarebbe minacciata dalla “libertà d’azione” tradizionale (in principio illimitata) degli stati. A tali “nuovi soggetti” va aggiunta l’espansione del numero e della tipologia (con i relativi interessi) degli stessi stati soprattutto in seguito alla decolonizzazione.

e) In termini teorici il nuovo diritto internazionale è stato avvicinato al cosiddetto “modello kantiano” delle relazioni internazionali e contrapposto al “modello groziano”<sup>15</sup>. Il primo, delineato da Kant soprattutto nell’opera *Sulla pace perpetua*, avrebbe un carattere universalistico e cosmopolitico, fondandosi sulla creazione volontaria di una federazione mondiale di stati e su un diritto inter-individuale universale (*jus cosmopolitanum*), mentre il secondo, che si basa sulla classica opera *De iure belli ac pacis* di Grozio e che viene spesso associato al “sistema della pace di Westfalia”, avrebbe un carattere inter-statalistico nel senso di tradursi in una giustapposizione di stati indipendenti e sovrani privi di qualsiasi autorità superiore. In breve, mentre il modello kantiano implicherebbe la protezione degli interessi dell’umanità, quello groziano tutelerebbe gli interessi propri di ciascuno stato.

<sup>14</sup> M. GESTRI, *La gestione delle risorse naturali d’interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino 1996.

<sup>15</sup> La terminologia è ripresa dalla cosiddetta “scuola inglese” delle relazioni internazionali, che però non è, nei suoi maggiori esponenti, concordante. La tripartizione tra modello hobbesiano, groziano e kantiano di H. BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 1977, rist. London 2002, pp. 23-26, è derivata, ma differisce, da M. WIGHT, *Western Values in International Relations*, in H. BUTTERFIELD - M. WIGHT (eds.), *Diplomatic Investigations*, London 1967.

Non è raro imbattersi, nelle descrizioni dottrinali del nuovo diritto internazionale, in espressioni che, mentre da un lato accentuano le novità sottolineando la perdita odierna della tradizionale "libertà d'azione" degli stati, dall'altro rimarcano l'inadeguatezza dei "risultati raggiunti" di fronte ai problemi globali che l'umanità di oggi si trova a fronteggiare, lasciando così trasparire un giudizio negativo sulla (nonostante tutto) persistente libertà d'azione degli stati. Vecchio e nuovo vengono così mescolati e si parla di una comunità internazionale che va verso il "nuovo" ma che ancora rimane per tanti aspetti irretita nel "vecchio". Sembra che venga così agognato, in definitiva, un mondo più giusto e senza stati, in cui vengano perseguiti gli interessi dell'umanità nel suo complesso e non più gli interessi egoistici dei gruppi umani che storicamente si sono dimostrati gli stati. Lo stato è considerato il problema da superare e gli attori non statali lo strumento-chiave per superarlo.

### Insostituibilità della sovranità statale per il governo dell'umanità e per il perseguimento di valori universali indivisibili

Quanto precede induce spesso a pensare che gli stati abbiano ormai largamente perduto i loro poteri sovrani e che, nella misura in cui non li abbiano perduti, siano destinati a perderli nel prossimo futuro. L'auspicio è spesso che la sovranità, equiparata *tout court* all'egoismo nazionale e ritenuta la causa principale dei conflitti, si indebolisca al punto da generare regimi giuridici pacifici e funzionali ai valori essenziali dell'umanità intera, evidentemente concepita come un insieme di esseri umani non divisi da frontiere statali e/o nazionali. Il diritto internazionale dovrebbe sia riflettere che promuovere i valori universali comuni limitando al massimo le tradizionali prerogative della sovranità e della "libertà" degli stati.

Se ciò è vero, è anche vero che, per altri aspetti, lo stato è più che mai vivo e desiderato, e persino desiderabile. Non è un caso che i popoli aspirino invariabilmente a diventare uno stato, così come hanno fatto le *ex* colonie al tempo della decolonizzazione e come aspirano a fare gli odierni movimenti secessionisti. Di fatto, la comunità internazionale ha attribuito un "favore" giuridico eccezionale, un vero "diritto a diventare uno stato" *a prescindere dall'effettività*, ai "popoli" e ai movimenti di liberazione nazionale, consentendo la loro secessione in nome dell'autodeterminazione dei popoli a scapito dell'integrità territoriale degli stati oppressori e senza tener conto dell'eventuale incapacità di governare dei nuovi stati<sup>16</sup>. D'altro canto, data l'estrema importanza della funzione di governo effettivo svolta dagli stati per la realizzazione dei valori di comune convivenza dell'umanità, si spiega perché la comunità internazionale di oggi da un lato cer-

<sup>16</sup> Il punto viene di solito sottolineato a proposito dei cosiddetti *quasi-states* (*supra*, nota 9).



chi di “ricostruire” democraticamente – sul presupposto, tra l’altro, che la democrazia sia più idonea a creare una “legittimità” politica che si traduce in effettività – gli stati deboli e i *failed states*, e dall’altro non ammetta la secessione in nome del principio di autodeterminazione *interna*, cioè in nome del diritto dei popoli a essere adeguatamente rappresentati all’interno degli stati in cui sono stabiliti<sup>17</sup>. Troppi stati renderebbero infatti il sistema ingovernabile<sup>18</sup>.

La comunità internazionale ha attribuito un “favore” giuridico eccezionale, un vero “diritto a diventare uno stato” a prescindere dall’effettività, ai “popoli” e ai movimenti di liberazione nazionale

Né è un caso che sia oggi divenuto di centrale importanza lo *state-building* laddove lo stato è troppo debole o addirittura assente<sup>19</sup>. Del resto, persino quando si tratta di proteggere i diritti

umani e punire i trasgressori, lo stato, che pure storicamente si è dimostrato il loro maggiore trasgressore, resta di fatto indispensabile. Soltanto lo stato ha i mezzi coercitivi per punire i trasgressori – mezzi ritenuti legittimi dalla generalità dei governati piuttosto che atti di violenza ingiustificata – ed è di nuovo lo stato e solo lo stato che ha i mezzi per assicurare che i diritti umani vengano rispettati tra privati, ad esempio per impedire e reprimere la violenza domestica. A loro volta, le organizzazioni internazionali e i tribunali penali internazionali, se è vero che sono stati creati (ma pur sempre dagli Stati!) e operano per coordinare e limitare il potere dei singoli stati, di fatto dipendono interamente dalla volontà degli stati di mantenerle in vita, non solo versando i contributi che le finanziano, ma anche e soprattutto facendo rispettare le loro risoluzioni e le loro sentenze entro i rispettivi territori. Né il Consiglio di sicurezza né la Corte internazionale di giustizia, infatti, hanno la “capacità” di (ovvero l’autorità di governo per) far rispettare le proprie risoluzioni o le proprie sentenze dagli individui e dagli individui-organi degli stati. Le risoluzioni e le sentenze internazionali sono sì dirette a limitare la sovranità degli stati, ma nella misura voluta dagli stati stessi, e necessitano degli stati, in particolare di stati *forti*, ben organizzati ed efficienti – cioè quanto più possibile effettivi e percepiti come legittimi – per essere fatte rispettare. Senza stati, o con stati deboli, le risoluzioni e le sentenze internazionali non sarebbero che prescrizioni sulla carta<sup>20</sup>. Ad esempio, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che, soprattutto dopo gli attentati terroristici dell’11 settembre 2001, prevedono sanzioni contro il terrorismo internazionale non fanno altro che chiedere agli stati di rendere operative le sanzioni nei loro ordinamenti interni<sup>21</sup>. Senza gli stati la prevenzione e la repressione del terrorismo sarebbe impossibile. Persino nel *cyberspace*, cioè in condizioni di apparente assenza di confini fisici, lo sta-

<sup>17</sup> G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, Milano 1997.

<sup>18</sup> Th. M. FRANCK, *The Empowered Self: Law and Society in the Age of Individualism*, Oxford 2001.

<sup>19</sup> Cfr. K. ANNAN, *Globalisation's Challenges make Well-organised States more necessary, not less*, SG/SM/8264, 7 giugno 2002.

<sup>20</sup> Cfr. la recente giurisprudenza statunitense in relazione al rispetto delle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte internazionale di giustizia nei casi *LaGrand e Avena*, sulla quale v. C.J. LE MON, *Post-Avena Application of the Vienna Convention on Consular Relations by United States Courts*, in «Leiden Journal of International Law», 18, 2005, 2, pp. 215-235.

<sup>21</sup> Cfr. le risoluzioni n. 1390 (2002) del 16 gennaio 2002, n. 1526 (2004) del 30 gennaio 2004, n. 1617 (2005) del 29 luglio 2005 e n. 1735 (2006) del 22 dicembre 2006.

to, pur caratterizzato proprio dal fatto di esercitare poteri di governo entro confini fisici, resta insostituibile. Soltanto agli stati si può chiedere di punire gli *hacker* informatici, previa la loro localizzazione spaziale, o chi diffonde su internet messaggi diffamatori o commette altri illeciti<sup>22</sup>.

Se ci si chiede perché lo stato sia tutt'oggi così importante, ci sembra che la risposta debba essere la seguente: perché lo stato, oggi come in passato, fa qualcosa che nessun altro "attore internazionale" fa, né pretende di fare, e cioè governare. Soltanto lo stato, anche il meno potente, riesce ad emanare leggi, sentenze, atti amministrativi, ordini di arresto, ecc. e farli rispettare, e ciò perché il potere statale è per definizione effettivo e percepito come legittimo<sup>23</sup>. Si noti che legittimità ed effettività sono strettamente connesse: un governo riesce ad essere tanto più effettivo quanto più riesce a farsi percepire dai governati come legittimo. L'essenza dello stato può essere compresa a nostro avviso soltanto se si esce dalla prospettiva del *singolo* stato, più o meno onnipotente, e si esamina il *sistema* degli stati nel loro complesso<sup>24</sup>. Ci sembra che la sovranità dello stato, in un "sistema" di stati, non possa essere configurata come un potere "originario" tendenzialmente illimitato e soltanto eventualmente "delimitato", qua e là, dal diritto internazionale, oltre che da altri fattori extra-giuridici. Il "sistema" internazionale moderno, composto dagli stati *nel loro complesso*, delimita *già in origine* i poteri dei *singoli* stati, tanto di quelli più forti come di quelli più deboli. Non c'è mai stato un tempo in cui lo stato era onnipotente, all'interno di un sistema con altri stati. Naturalmente è perfettamente spiegabile che ogni stato presenti se stesso come, e pretenda di essere, assoluto: la sovranità dello stato non è infatti che la sua autorità *ultima*, cioè esclusiva e suprema *per i governati*. Il problema è però che il mondo si compone di una *molteplicità* di stati, una molteplicità che si spiega *storicamente* ove si consideri che dalla dissoluzione del papato e dell'impero medievali nessuna potenza è riuscita di fatto a svolgere un'autorità di governo effettiva universale, riuscendo a farsi obbedire dall'intera umanità. È chiaro che più (sedicenti) assoluti non possono coesistere. La coesistenza di più assoluti è oggettivamente una coesistenza di relativi, al di là del fatto che si presentino come assoluti per giustificare la loro autorità ultima di fronte ai governati<sup>25</sup>. L'interazione tra le diverse sovranità non può che limitare ciascuna singola sovranità ed è proprio in questa limitazione "sistemica" che si spiega il diritto internazionale, che è il sistema di norme giuridiche create dagli stati *uti universi* (cioè considerati nel loro insieme) vincolanti gli stati *uti singuli* (cioè presi ciascuno per sé)<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Sir R. JENNINGS, *Sovereignty and International Law*, in G. KREIJEN (ed.), *State, Sovereignty and International Government*, Oxford 2002, pp. 45-107.

<sup>23</sup> A prescindere se la legittimità sia democratica o di altro tipo, anche se oggi la tendenza è a percepire come legittimo, e meritevole di obbedienza, il governo democratico.

<sup>24</sup> Sul "sistema degli stati", in prospettiva storico-teorica generale, v. B. BUZAN - R. LITTLE, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford 2000.

<sup>25</sup> Condividiamo, almeno nel suo nucleo essenziale, la teoria critica di H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Tübingen 1920, trad. it. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano 1989; ripresa da L.A.H. HART, *The Concept of Law*, Oxford 1961.

<sup>26</sup> Sulla distinzione tra stati *uti universi* e stati *uti singuli* e sul fondamento consuetudinario del diritto internazionale, intendendo la consuetudine come diritto creato dalla generalità (non necessariamente dalla totalità) degli stati e vincolante tutti gli stati, compresi i dissidenti, rinviamo a C. FOCARELLI, *Cus-*

L'interazione tra le diverse sovranità non può che limitare ciascuna singola sovranità ed è proprio in questa limitazione "sistemica" che si spiega il diritto internazionale

Dal punto di vista del diritto internazionale la sovranità appare come "tendenzialmente illimitata" nel senso che è la somma dei poteri presunti, residuali rispetto agli obblighi attri-

buiti al *singolo* stato dalla *generalità* degli stati per lo svolgimento (ripartito con gli altri stati) della funzione di governo sull'intera umanità entro il territorio che risulta essergli *giuridicamente* assegnato. In altre parole, entro il territorio il singolo stato è titolare di tutti poteri che non siano esclusi da obblighi (positivi e negativi) *specificamente* stabiliti dalla generalità degli stati. Fuori del territorio si ha la condizione giuridica opposta: il singolo stato ha soltanto i poteri specificamente stabiliti dalla generalità degli stati, ogni altro suo possibile atto ricadendo in obblighi. Entro il territorio si presume che lo stato abbia un potere se non si dimostra che abbia invece un obbligo. Fuori del territorio si presume che lo stato abbia obblighi, se non si dimostra che ha un potere. La sovranità appare quindi come illimitata perché, sul territorio, consiste in "tutto ciò che rimane" una volta adempiuti gli obblighi e i divieti internazionali, che sono invece stabiliti uno per uno e non si presumono. Ma non si tratta di illimitatezza reale. È il diritto internazionale a fissare obblighi e divieti anche sul territorio, e di riflesso i poteri residuali che compongono la "sovranità", precisamente quelli che alla generalità degli Stati appaiono indispensabili di momento in momento per mantenere l'ordine mondiale più efficiente e "giusto".

Il punto che intendiamo sottolineare è che la sovranità statale è intrinsecamente *identificata*, e non soltanto eventualmente "delimitata", dal diritto internazionale, cioè dalle norme giuridiche che secondo gli stati *nel loro complesso* devono regolare l'esistenza e il comportamento di *ciascuno* di essi considerato singolarmente. Così intesa, la sovranità è limitata oggi così come lo è sempre stata: il punto è di stabilire *quali specifiche norme internazionali esistono oggi* che la identificano – e "quantificano" come insieme di poteri – in modo diverso dal passato, un problema che può essere risolto soltanto sulla base della teoria delle fonti normative internazionali, cioè accertando momento per momento quali norme consuetudinarie, pattizie, ecc. si siano affermate. In breve, per conoscere di quali e quanti poteri consta la sovranità di uno stato bisogna conoscere quali norme internazionali vincolano quello stato momento per momento. La sovranità statale quindi non è "erosa", ma certamente consta di un insieme di poteri presunti sul governo del territorio diversi da quelli del passato, come semplice e diretta conseguenza dell'esistenza oggi di norme internazionali (sui diritti umani, sull'ambiente, ecc.) inesistenti in passato.

Il "sistema degli stati", fondato sulla territorialità e sul potere di governo esclusivo degli stati, implica in breve una divisione, essenzialmente spaziale, del

potere di governo sull'umanità: ogni stato provvede al governo della porzione di umanità che si trova su un territorio; gli altri stati si aspettano che questa funzione venga svolta secondo le regole comuni. Il sistema è il più efficiente, e verosimilmente anche il più "giusto", escogitato una volta crollato l'impero e il papato medievali e falliti tutti i tentativi egemonici in Europa prima e nel mondo poi. Se nessuno è in grado di farsi obbedire da tutti gli individui del pianeta, ma tutti (individui, popoli e stati) hanno interesse a un ordine, soltanto *più* autorità "parziali", ciascuna dimostratasi *capace* di provvedervi su porzioni di superficie terrestre, possono farlo. Gli stati dunque adempiono, proprio *grazie* alla loro sovranità, la funzione di mantenere un ordine – non necessariamente il migliore immaginabile, ma il migliore realizzato e apparentemente realizzabile nella storia – per l'umanità e rendere possibile la convivenza universale. Insomma, la "sovranità", intesa in senso giuridico, come potere presunto del *singolo* stato su una comunità territoriale stabilito dal diritto internazionale, a sua volta creato dalla *generalità* degli stati, è intrinsecamente *al servizio* dell'umanità. Se esiste un diritto tra gli stati, e se questo diritto anzitutto stabilisce dove e come ogni stato può esercitare la sua autorità di governo, allora esiste una responsabilità di ciascuno stato di fronte agli altri sul modo in cui gestisce il governo della comunità territoriale che gli è assegnata. Così intesa, la sovranità è *responsabile* per definizione, oggi come in passato. Lo è stata all'inizio dell'età moderna, quando gli stati hanno vinto la concorrenza con altri aspiranti "sovrani", ciò che è accaduto perché i popoli hanno *preferito* lo stato, che garantiva maggiore sicurezza e benessere<sup>27</sup>.

In termini giuridici, dunque il punto non è *se* lo stato esista ancora o no, e neanche se sia "in crisi" o in via di dissolvimento, ma piuttosto *come* lo "stato" (con *tutta intera* la sua sovranità, così come identificata di momento in momento dalle norme internazionali) si stia evolvendo, un processo che del resto è in atto sin dalla nascita dello stato moderno e non è esclusivo di oggi. La cosiddetta "erosione" dello stato va insomma intesa in senso relativo, come *trasformazione* dello stato, in passato limitato da certe norme internazionali (dirette a proteggere certi interessi e valori comuni) e oggi da altre (dirette a proteggere in parte altri interessi e valori comuni) e non come suo superamento. In questo senso gli "attori non statali" possono svolgere e in parte svolgono un ruolo determinante, soprattutto l'opinione pubblica, per spingere gli stati ad impiegare la loro autorità di governo al servizio dei valori universali comuni, piuttosto che di interessi contrapposti. Ma si tratta di una funzione pre-giuridica: il diritto internazionale dipende soltanto dagli stati, che creano ed eventualmente disfano le norme internazionali, e soprattutto le fanno rispettare al loro interno – o me-

<sup>27</sup> H. SPRUYT, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton 1994. Si potrebbe obiettare che, essendo la storia costellata di guerre il cui esito ha determinato i confini degli stati, in realtà il territorio con i relativi poteri non è "assegnato" in termini giuridici dalla comunità internazionale, bensì è "conquistato" da ogni singolo stato con la forza. Il punto è tuttavia che in un'analisi giuridica ciò che conta è stabilire quale sia il diritto vigente momento per momento, al di là delle dinamiche relative al suo mutamento. Una guerra sposta i confini degli stati, ma al tempo stesso *fixa* un (nuovo) confine *giuridico* e *conferma* il principio sistemico della ripartizione di governo dell'umanità tra gli stati, eccetto nell'ipotesi in cui dalla guerra dovesse uscire vittorioso uno stato mondiale capace di governare l'intera umanità.



glio entro la loro “giurisdizione”, sia territoriale che extra-territoriale, così come stabilita dal diritto internazionale –, benché anche entità non statali possano essere (e oggi certamente siano) “soggetti” internazionali<sup>28</sup>. Non c'è altro mezzo per far rispettare il diritto internazionale, e realizzare i valori comuni che di epoca in epoca lo ispirano, che l'autorità di governo degli stati.

## Conclusione

Il punto non è dunque *se* lo stato sia in declino o *se* lo stato sia ancora necessario, dal momento che certamente non è in declino e oggi è più necessario che mai. Il punto è *come* fare in modo che il diritto internazionale, così come si forma tra gli stati necessariamente per realizzare valori universali comuni e come può essere rilevato secondo i criteri elaborati nella teoria delle fonti normative internazionali, venga rispettato e fatto rispettare al punto da riuscire ad assicurare la sopravvivenza dell'umanità in un'epoca in cui *di fatto*, in particolare in seguito alla tecnologia delle comunicazioni e dei trasporti, prima ancora che giuridicamente, il pianeta è sempre più inter-connesso e intra-dipendente. Il punto è cioè concreto e non concettuale. Anche l'ammissibilità di interventi “esterni”, come l'intervento umanitario, diretti a costringere uno stato a rispettare il diritto internazionale (e in particolare i diritti umani nei confronti dei suoi cittadini) non è una questione logica, da risolvere per via sillogistica, quanto piuttosto una questione giuridica da risolversi momento per momento. Non si tratta tanto di concepire “nuove” (nel contenuto e/o nella struttura) norme internazionali teoricamente capaci di proteggere i nuovi valori la cui realizzazione appare indispensabile per la sopravvivenza della umanità. Né si tratta di esagerare la novità del diritto internazionale odierno. Qualsiasi norma giuridica, comunque concepita, è diretta, oggi come in passato, a orientare i consociati a un bene comune, cioè a valori condivisi al punto da meritare una disciplina giuridica comune, e al contempo ha bisogno di un'autorità che la rispetti e la faccia rispettare.

In mancanza di un'autorità legittima ed effettiva universale, l'unica autorità effettiva e legittima disponibile, di fatto quella che storicamente si è affermata, è lo stato – comprensivo di tutta la congerie di meccanismi escogitati nel tempo per il controllo sia dei governati da parte dei governanti che all'inverso dei governanti da parte dei governati – e più precisamente il sistema di “governo universale ripartito” tra gli stati. Non c'è contraddizione tra il diritto internazio-

<sup>28</sup> Lo stato va inteso quindi come *membro originario e/o costituente* della comunità internazionale, nel senso che soltanto gli stati governano *in senso giuridico* l'umanità. Gli stati sono anche i *soggetti internazionali* per eccellenza perché è ciascuno di essi anzitutto ad essere considerato, dalla generalità degli altri, titolare di diritti ed obblighi internazionali. Ciò non esclude del resto, come si è detto nel testo, che siano soggetti internazionali, in misura più o meno estesa, anche *altre entità* o “attori” internazionali (individui, organizzazioni internazionali, insorti, comitati di liberazione nazionale, Santa Sede, ecc.) *se così gli stati nel loro complesso stabiliscono*, e possono esserlo come titolari di quei diritti e obblighi che pur sempre gli stati nel loro complesso gli attribuiscono e, in definitiva, fanno rispettare grazie alla loro autorità di governo.

## Il sistema degli stati e il governo dell'umanità nel diritto internazionale contemporaneo

le inteso come delimitazione del potere di governo degli stati e il diritto internazionale inteso come realizzazione di valori essenziali dell'intera comunità internazionale, né tra comunità internazionale di stati e comunità universale di individui. Entrambi gli elementi sono invero sempre presenti: il primo deriva dall'assenza di un'autorità efficace universale e dalla conseguente ripartizione del potere di governo tra una molteplicità di stati; il secondo deriva dall'inevitabilità che un diritto creato e funzionante tra gli stati persegua interessi a essi (e ai rispettivi popoli che governano) comuni. Il problema allora non è tanto di elaborare concettualmente un "nuovo" diritto internazionale, benché senza dubbio si vadano formando nuove norme internazionali a tutela di nuovi interessi e valori, per "dedurne" sillogisticamente norme giuridiche semplicemente avvertite come "necessarie", ma di far in modo che il diritto esistente, quale che sia, tanto quello nuovo quanto quello vecchio, venga in concreto rispettato e fatto rispettare dagli stati. Un compito che in definitiva spetta a ciascuno in prima persona e alla "società civile" nella misura in cui contribuisce a determinare il modo di essere degli stati e quindi, indirettamente, del sistema globale e del diritto internazionale che lo regola.

dossier  La sovranità nell'epoca della politica globale

Lauren Benton

## Empires of Exception: History, Law, and the Problem of Imperial Sovereignty

LAUREN BENTON  
is Professor of History  
at New York University.

Most definitions of sovereignty highlight the ambition to control what and who crosses borders as well as the power to make laws to regulate what happens within them. Sovereignty is not a free-floating quality; it attaches to polities. “State sovereignty” and “national sovereignty” are terms that have lodged themselves in our political vocabulary to such a degree that they appear to have no logical substitutes. Yet, we also know that sovereignty is often more myth than reality, more a story that polities tell about their own power than a definite quality they possess. Most boundaries are porous and many are contested, and states cannot consistently enforce laws to regulate activities across and within borders. Territory plays tricks. Mere patches of regulated land may appear to signify claims to vast holdings, while integral “sovereign” space may fracture into many odd-shaped pieces. The problem is not just that tumultuous times produce unmanageable complexity. Political space everywhere generates irregularities: polities and sub-polities secure exemptions from legislation, jurisdictions guard their autonomy, and subjects and citizens seek to expand or protect extra-territorial legal rights. Peculiar forms of attenuated sovereignty are as common to political life as acts of corruption, and they are politically more far-reaching in their effects.

How do we reconcile these two kinds of knowledge about sovereignty, our certainty about its definition and our recognition of its inevitable anomalies? One way would be to refine the theoretical understanding of sovereignty; another, to re-tell its history. Both projects are underway, with political theorists and historians challenging the traditional narrative of the Treaty of Westphalia as the foundational moment of European sovereignty and historians tracing multiple and overlapping forms and expressions of sovereignty<sup>1</sup>. These and other lines of critique both depend upon and contribute to a more refined understanding of imperial sovereignty, in particular its construction in two dimensions: the extension of sovereignty through the actions of representatives and subjects of sovereign powers, and the structuring of delegated legal authority in empire. In both dimensions, imperial rule developed historically as a form of divided sovereignty, so that the unitary structure and territorial integrity of ideal-typical representations of modern state sovereignty did not apply<sup>2</sup>. By definition and in practice, sovereignty in empire splintered as multiple agents positioned themselves to act as proxies for imperial powers, and as subject polities and populations negotiated scope for their own autonomy, sometimes forcing radical

<sup>1</sup> There are many examples of the literature challenging the old understandings of Westphalia, but see in particular S. BEAULAC, *The Power of Language in the Making of International Law*, Leiden 2004. See also S. KRASNER (ed.), *Problematic Sovereignty*, New York 2001 and Ch. MAIER, *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge 2007.

<sup>2</sup> On the roots of the concept of divided sovereignty, see E. KEENE, *Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics*, Cambridge 2002.

adjustments in systems of rule. These processes were not unique to empire by any means, but distant rule brought them into sharp focus.

Consider first the extension of European political authority through the movement of European subjects. Often before European powers advanced formal claims to overseas dominions, sovereignty traveled with imperial officials, merchants, soldiers, sojourners, settlers, captives, and even pirates<sup>3</sup>. Europeans outside Europe had many good reasons to assert their continued and direct ties to sovereigns; both informal and formal imperial agents positioned themselves for future patronage, sought protection of their interests and property, and claimed sponsorship in order to secure or improve their social standing. All European empires gained advantage at some point from unofficial agents of empire, whose activities cost governments little or nothing yet promised to extend their influence and eventually produce revenue that would reach their coffers. Yet, the relationship of subject and sovereign was not one of mere convenience. Demonstrations of loyalty in distant places marked membership in political communities within colonial settlements, imperial enclaves, and trade entrepôts.

A second important mechanism for the extension of sovereignty in European empire was the formal recognition of delegated legal authority. A variety of individuals and corporate groups could carry delegated legal authority besides colonial courts; ship captains, leaders of reconnaissance voyages, trading companies, colonial governors or viceroys, and garrison commanders possessed an array of often overlapping legal prerogatives. Imperial representatives presided over local legal proceedings, often on the basis of a familiar jurisdictional arrangement whereby only capital offenses needed to be referred to metropolitan courts for judgment. Relations between delegated legal authority and imperial sovereign legal authority became the basis, in turn, for the articulation of indigenous legal and political systems with the law of imperial powers. The resulting “layered sovereignty” emerged as the defining characteristic of empire<sup>4</sup>.

The mechanisms for extending sovereignty into distant territories raised challenges that were repeated across imperial legal orders. The understanding that subjects with ties to sovereigns in effect carried sovereignty with them, even into territories under the partial or nearly complete control of other polities, provoked an active interest in the definition of subjecthood. Could non-Christians become subjects? Under what conditions and by what rituals could subjecthood be established or abandoned? Moving and competing vectors of sovereignty also prompted new challenges to incipient international law, while the actions of delegated legal authority created anxieties about experiments in counter-sovereignty in empire. When did individual imperial agents act with too much autonomy, and how might metropolitan control be reasserted without

<sup>3</sup> L. BENTON, *Legal Spaces of Empire: Piracy and the Origins of Ocean Regionalism*, in «Comparative Studies in Society and History», 47, 2005, 4, pp. 700-724.

<sup>4</sup> In this regard, European empires were variants of a wider and longer historical pattern. See J. BURBANK - F. COOPER, *Empires and the Politics of Difference in World History*, Princeton forthcoming.



generating intolerable costs? Was it possible to create a stable intermediate condition of quasi-sovereignty, in which sub-polities of empire might have wide discretion to rule internally while permanently forfeiting their rights to engage in diplomacy with other states or quasi-states?

The mechanisms for extending sovereignty into distant territories raised challenges that were repeated across imperial legal orders.

These questions assumed varying forms in different periods of European imperial history, and in different regions. Local variations developed

against the background of two broad shifts in the global order. The first entailed the transformation of the plural legal order of early empires, in which multiple jurisdictions overlapped and sometimes competed, to a more hierarchically organized legal order in which the colonial and imperial state formulated a more explicit claim to legal hegemony<sup>5</sup>. A second shift involved the melding of a discourse about subjecthood into a discourse focusing on definitions on citizenship<sup>6</sup>. Across periods, conflicts cohered around markers of political membership, on the one hand, and the legal capacity of sovereign proxies on the other. The intensity of struggles surrounding these issues did not wane, even as international lawyers began clearly to identify “nation states” rather than “empires” as the fundamental units of the international order. As a result, empires continued to pose a problem within international law and remained important as structures of law in the global order, whether formally recognized as such or not. International law was supposed to make imperial law obsolete; instead, imperial law became more robust and elaborate in attempts to craft a coherent and consistent administrative order<sup>7</sup>.

This essay develops these themes to push the critique of traditional sovereignty narratives further, in particular by merging the benefits of three recent approaches. One is based loosely on the ideas of Schmitt and Agamben and suggests that empires functioned as spaces of exception in relation to imperial centers. The other proposes the study of “imperial constitutions” as a way of exploring links between emerging notions of state sovereignty and imperial sovereignty. And the third relates narratives of sovereignty to the history of the global order. The periodic suspension of law in empire stretches across the literature within these three perspectives, so I will use this problem as a touchstone for understanding the strengths and weaknesses of each approach. Viewed as fluid and iterative structures of layered sovereignty, European empires appear as composites of legally anomalous spaces which were in turn fashioned as much in relation to each other as in opposition to imperial centers. Perhaps not surprisingly, a politics centering on divided sovereignty produced empires that were legally uneven, spatially fragmented, and awkwardly positioned as participants in international regimes.

<sup>5</sup> L. BENTON, *Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History, 1400-1900*, New York and Cambridge 2002.

<sup>6</sup> T. HERZOG, *Defining Nations*, New Haven 2003; A. MCKEOWN, *Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders, 1834-1939*, New York, forthcoming.

<sup>7</sup> L. BENTON, *From International Law to Imperial Constitution: The Problem of Quasi-Sovereignty, 1870-1900*, in «Law and History Review», forthcoming.

## Spaces of legal exception

Historians have recently drawn connections between histories of imperial sovereignty and two aspects of Carl Schmitt's writings. The first is Schmitt's definition, "Sovereign is he who decides on the exception"<sup>8</sup>. The second is his notion that the ability of Europeans to imagine Europe as the seat of an international legal order depended upon the characterization of extra-European space as a realm of war and of lawlessness<sup>9</sup>. Collapsing these ideas produces a theoretical framework consistent with accounts of colonies as sites of legal exception.

We know that European powers experimented with formulae for extending legal authority into overseas enclaves and colonies while also streamlining the jurisdictional complexity familiar to European legal orders<sup>10</sup>. Legal jockeying in empire – including by conquered subjects – also quickly altered these schemata and introduced new complexities into an imagined simpler legal sphere. The divergence of law and authority in colonial societies emanated both from metropolitan policies and from colonial legal politics. Although the patterns of divergence had many variations, Europeans relied upon familiar dyads to characterize the differences between metropole and colony. The organizing tension between canon and secular law in European polities provided an early model for thinking about legal pluralism in colonial settings. The pre-existing law of non-European colonial subjects was often imagined as a variant of religious law, subordinate to an ascendant secular authority residing in imperial and colonial states<sup>11</sup>. By the late Eighteenth century, Europeans were more often portraying the extra-European realm as lawless, and contrasting it with a zone of civility in Europe<sup>12</sup>. Paradoxically, the sharpening discourse about lawlessness paralleled European reforms aiming at the creation of coordinated, centralized imperial institutions.

Schmitt's ideas seem to mesh with this narrative in several ways. First, Schmitt viewed the "bracketing" of a zone of war outside Europe as an essential element of the self-fashioning of Europe as a zone of peace and the seat of international norms. This development was in turn linked inextricably to the emergence of a global system of nation-states «because international law regu-

The organizing tension between canon and secular law in European polities provided an early model for thinking about legal pluralism in colonial settings

<sup>8</sup> C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München-Leipzig 1922; English trans. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago 2005, p. 5.

<sup>9</sup> C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Greven Verlag 1950; English trans., *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, New York 2003.

<sup>10</sup> Historians of British imperial law usually begin their accounts, for example, with analysis of *Calvin's Case* (1608), in which Coke's opinion addressed the question explicitly of the differential application of law outside the realm, while historians of the Spanish empire trace the institutional anomalies purposefully built into the rule of overseas dominions. On both, see J. ELLIOT, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America 1492-1830*, New Haven 2007. On *Calvin's Case*, see especially D. HULSEBOSCH, *Constituting Empire: New York and the Transformation of Constitutionalism in the Atlantic World, 1664-1830*, Chappell Hill 2006.

<sup>11</sup> L. BENTON, *Law and Colonial Cultures*, cit.

<sup>12</sup> E. GOULD, *Zones of Law, Zones of Violence: The Legal Geography of the British Atlantic, circa 1772*, in «The William and Mary Quarterly», 60, 2003, 3, pp. 471-510.

lating relations between empires could not be converted easily into a firm bracketing of war», that is, into a coherent global spatial order<sup>13</sup>. In this world order, imperial sovereignty became irrelevant, or, more precisely, relevant only for its preservation of types of polities (colonies and protectorates) not yet subsumed under the category of states.

The appeal of this formulation is no doubt that it describes a legal distinction between European and extra-European arenas that corresponds to a well-documented discourse, with many historical variants, delineating the legal distinctions between metropolitan centers and peripheral colonies. Yet it is important to keep in mind that Schmitt's formula collapses historical discourse and historical description. Viewing colonial territories as spheres of legal exception was overdetermined. European international lawyers working for European states would not have chosen to imagine a global legal order centering around a region outside Europe, nor would they have elevated a different kind of political formation to primacy in the international system in place of the nation-state. But European preference for describing the global order as an interstate system centered in Europe does not make this formulation either useful as theory or accurate as historical narrative. A broad array of legal routines extended authority transregionally and a varied set of political structures and conflicts constituted European hegemony.

Schmitt's other main insight about sovereignty seems to offer a more promising point of departure for the study of imperial history. For Schmitt, law makes sense only in the context of the "factual regularity" of order, and the general rule that describes order is, in turn, meaningless without the exception<sup>14</sup>. As Agamben puts it, «what is at issue in the sovereign exception is, according to Schmitt, the very condition of possibility of juridical rule, and, along with it, the very meaning of State authority»<sup>15</sup>. Going further, Agamben argues that the exception constitutes the rule by representing the suspension of the rule. Eliding "the rule" and "the rule of law" – a problematic confusion as we will discuss in a moment – both Schmitt and Agamben imagine the declaration of martial law and the state of siege as quintessential acts of the suspension of law.

Nasser Hussain takes this insight as his starting point in examining the history of the suspension of law in the nineteenth century British empire<sup>16</sup>. Hussain argues that emergency played a crucial role in the constitution of sovereignty, and he follows Schmitt in understanding emergency measures (the suspension of *habeas corpus* and the declaration of martial law) as exceptions to the rule of law. He argues that colonial settings were distinctive not because the suspension of law was exclusive to them but because the relation of emergency to sovereignty became most clearly visible in them. This greater visibility occurred because emergency came to be invoked with greater frequency than in the metro-

<sup>13</sup> C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, cit., p. 55.

<sup>14</sup> Quoted in G. AGAMBEN, *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino 1995; English trans., *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford 1995, p. 16.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>16</sup> N. HUSSAIN, *The Jurisprudence of Emergency: Colonialism and the Rule of Law*, Michigan 2003.

pole; colonial authorities declared martial law numerous times in the nineteenth century while, in the same period, authorities in Britain would not have dared to do so – though, as Hussain shows, the mechanisms for the suspension of law were rooted in metropolitan law and always potentially available. The implication of Hussain’s study is that the difference in the application of exceptional measures rendered colonial territories as zones of legal exception.

This is an interesting approach, and one that adds greater depth to the observation that colonial powers constructed the law of empire as a purposeful variation on metropolitan law. The specific insight about the deep association of colonial law and emergency also helps us to understand the links between legal politics in distant parts of empire. Yet, in following Schmitt, Hussain does not place questions about imperial sovereignty at the heart of his analysis. Instead, he explores constructions of exceptional legal moments in empire in order to understand their relation to state sovereignty. Like Chatterjee, who notes «the inherent impossibility of completing the project of the modern state without superseding the conditions of colonial rule» Hussain wants to reveal «the colonial as an iteration of the modern»<sup>17</sup>. The paradoxical effect of privileging “the modern” is to preserve certain assumptions about state sovereignty that tie it to imagined Westphalian competencies, especially «the state’s obligations to maintain its territories and institutional integrity»<sup>18</sup>. It becomes hard to see how this approach can move us beyond a variant of a core construction of European international law in which the exceptional character of colonial law dooms the colonial state to “failure” as a sovereign entity.

The problem, in other words, for both theorists and historians is that the study of imperial sovereignty begins and ends by reproducing the

The paradoxical effect of privileging “the modern” is to preserve certain assumptions about state sovereignty that tie it to imagined Westphalian competencies

form of a familiar European discourse characterizing Europe as the historical seat of modern sovereignty. This problem is not trivial. It cannot be removed by railing against Eurocentrism or by acts of “re-centering” global history<sup>19</sup>. In fact, it makes no sense to seek to correct the Eurocentrism of the study of European empires in this context since a particular and important kind of global power cohered in the metropole. At the same time, it is easy to see how the dyad of European sovereignty and “incomplete” sovereignty outside Europe could replicate itself without shedding much light on the workings of empire. Historians are bound to find the discourse repeated in various periods and contexts, and can cite it if they like as evidence of the distinctions between the rule of law in Europe and rule by law in empire. As with Schmitt’s approach to global “bracketing” of extra-European space as a zone of war, this exercise ultimately threatens to obscure the difference between examples of historically observed discourse

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>19</sup> On the limits to corrections to Eurocentrism, see A. DIRLIK, *Confounding Metaphors, Inventions of the World: What is World History For?*, in B. STUCHTEY – E. FUCHS (eds.), *Writing World History 1800-2000*, Oxford 2003.

about imperial sovereignty and historically occurring conflicts over imperial rule.

The overlay of Agamben's musings on exception provides another variant of this perspective. Marking the difference between state sovereignty and imperial sovereignty as one of rule and exception, scholars can claim that they are elevating colonial histories to a new level of importance and, at the same time, revealing historically transcendent processes of rule. Yet, besides encouraging the conflation of discourse and description, this variant also blurs valuable distinctions between "rule" as a statement of a norm and "rule" as political hegemony. This purposeful elision is possible because the two "rules" are bridged by a third concept, the rule of law. Agamben makes the interesting choice of justifying this blending by promoting an understanding of "the rule" as referencing a wider context of repeated behaviors that constitute a normative order: «The law has a regulative character and is a "rule" not because it commands and proscribes, but because it must first of all create the sphere of its own reference in real life and *make that reference regular*»<sup>20</sup>.

The "rule" announces more than sanction, then. Its very expression depends upon the recognition of the "exceptional case", which is included in the juridical order at the same time that it is formally excluded. In Agamben's view, a subtler understanding of "the rule" as a normative statement nested within a habitus, a context of norms, provides the basis for a meaningful analogy with the rule of law.

The analogy is clearly an imperfect one, however. There are many ways in which the rule of law is distinguished from "the rule" even in its subtlest rendering. Three of these distinctions are particularly important to an understanding of imperial sovereignty. First, the rule of law implies not just a statement of the normativity of social relations but also the existence and location of coercive power. This is not an aspect of the rule of law entirely lost on Agamben, who describes the concentration camp as the quintessential example of a site of exception. But this construction locates the worst forms of violence in and after the act of exclusion from the legal order. It is through this logic that the imperial realm comes to be described by Schmitt as a zone of lawlessness and war, and by Hussain as a place of more frequent removal of the constraints of law. Yet, the most pervasive and systematic violence may occur at the heart of the legal order. In emphasizing the diffusion of power in broad structures of governance and the very definition of social categories through which rule is constructed, Foucault's account linking modernity to governmentality has paradoxically helped to shift attention away from state-sponsored violence. Agamben's post-Foucauldian correction reinserts bare violence but situates it in acts at the margins. Historical accounts tell a different story. Lawful hangings in Eighteenth century Eng-

land, punishment of slaves in the Atlantic world, the rise of mass incarceration in the United States – these phenomena simultaneously depended on the state’s coercive authority and announced the legitimacy of violence by state and imperial proxies. One can certainly read the violence committed against convicted criminals as something rendered acceptable by their conversion through sentencing to the status of legal outsiders. Similarly, the harsh punishment of slaves increasingly depended upon their racial exclusion. But these and other forms of outsourcing of violence were integral to layered and fully modern systems of sovereignty in which the state’s claim to a singular coercive power was either undisturbed or strengthened. This view reminds us that “the rule of law” is not necessarily associated with democratic, liberal, or European political formations, and “exceptional” violence does not indicate an absence or mitigation of the force of law<sup>21</sup>.

Two other aspects of the rule of law that distinguish it from “the rule” are more important to an understanding of imperial sovereignty. One

---

The rule of law implies not just a statement of the normativity of social relations but also the existence and location of coercive power

involves the nature of the norms said to provide context and meaning to the rule. In legal orders, the normative context is composed of *more law*. The regular patterns of social interaction that come to be expected and morally accepted aspects of social life do not merely inform the law but constitute customary law and shape standards of justice. Multiple jurisdictions sometimes operate in ways that reference but also explicitly challenge hegemonic state law. As a result, rules and exceptions can be generated in de-centered ways across the plural legal order. This observation does not imply that Agamben is somehow wrong in identifying the rule-exception relation as an important structure of politics and of social life. But to the extent that we allow privileging this relation to focus our attention on a particular arena of politics and power, we will miss routines of inclusion and exclusion that originate across the legal order. In empire, these multiple arenas of law had real and important consequences for governance and sovereignty.

Finally, it is important to note that the rule of law depends upon peculiar kinds of rules. They are rules about rule, or statements about ordering that encompass the relation between rule and exception, and the structural relation of multiple arenas of law and political authority. The normative/legal context of the “rule of law” is a constitutional order, and the rules about rule compose constitutions, including and especially imperial constitutions. These arrangements do not have to be written and often exist in the familiar form of overlapping discourses rather than doctrines.

Before considering the implications of these three characteristics of the “rule

<sup>21</sup> On this disconnect between the rule of law and liberalism, see B. TAMANAHA, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge 2004.

of law” for an understanding of imperial rule, we might consider an illustration that brings these characteristics together: E.P. Thompson’s well-known musings about legal exception and the rule of law in late Eighteenth-century England<sup>22</sup>. In Thompson’s telling, the evident and increasingly coercive power of the state both conditioned the rise of the rule of law and challenged its legitimacy. The resolution of this contradiction consisted in the willingness of commoners to believe that occasional just outcomes were possible under the law, even when the results of most legal actions were blatantly supportive of ruling class interests. This logic was possible precisely because commoners viewed the normative order of their daily living to be a source of law; that is, it demanded occasional legal actions curtailing the property rights and prerogatives of the gentry. In this telling, rare acts of justice rather than the suspension of law formed the exception, and the exception represented the containment or inversion of the coercive power behind the law. As with Agamben, the exception figures here as an “originary form of law” in that the legitimacy of the legal order could not be defended or sustained without implicit and explicit referencing of the exception. But the rule of law is also, in this approach, a more elaborate social and political construction than “the rule” in the three ways I have described: the coercive power of the state marked the law as oppressive even while placing limits on its violence; the pluralism of the legal order generated both challenges to state law and standards that contributed to its legitimacy; and the prevalence of rules about rule transformed routine legal actions into constitutional conflicts.

I bring up E.P. Thompson not in order to propose that we reject Agamben and instead emphasize either the autonomy of normative orders outside the circle of power or the straightforward instrumentality of state power. But keeping in mind that the rule of law denotes not an amalgam of rules but a configuration of power, a complex of beliefs about law, *and* a constellation of rules about rule is helpful in trying to capture the complexities of imperial sovereignty. We can glimpse the possibilities briefly by returning to Hussain’s treatment of the suspension of law in empire. Another way of describing the suspension of law is as the unchecked display of power by delegated legal authorities. For example, martial law represents both the suspension of “normal” law and its replacement with military authority with fewer legal constraints. In colonial settings, this condition broadly defined did not require extraordinary measures because it was embedded in the structure of imperial sovereignty, in which delegated legal authority in one form or another was always present. A first important implication of this structural logic is that acts for the suspension of law in empire did not refer only, or primarily, to metropolitan law as the normative order being held in suspension but occurred as variations of similar acts elsewhere in empire. A second is that structures and practices of imperial sovereignty depended upon conflicts

organized around alternative positions about the relation of multiple authorities and of overlapping regulatory frameworks. The martial law was contingent, in other words, upon interpretations of the imperial constitution.

Martial law represents both the suspension of "normal" law and its replacement with military authority with fewer legal constraints

## The Imperial Constitution

To find models for an approach to the study of imperial constitutions, we can turn to recent writings by historians on the transatlantic constitution of the first British empire<sup>23</sup>. Daniel Hulsebosch, for example, in his study of imperial constitutionalism in the colony and then the state of New York, first deconstructs the English law of empire, then shows that discourses about the special legal qualities of empire were turned on their head by American colonists. Hulsebosch goes further to reveal that the processes in empire contributing to the definition of imperial sovereignty were multiple. In effect, there were "multiple empires within the empire" ("*imperia in imperio*"), and, as a consequence, multiple meanings of the transatlantic constitution. Hulsebosch's most far-reaching conclusion is that this multi-stranded and multi-sited constitutional discourse called into existence a new genre of jurisprudence that took as its object of analysis the re-composition of the jurisdictional puzzle of English law. The resulting transformation recast the horizontal maze of overlapping jurisdictions in English law as a vertically organized hierarchy of imperial legal authorities<sup>24</sup>.

This American example can be viewed as belonging to a broader pattern of imperial legal change. The impulse of simplifying a jumbled, multi-jurisdictional legal order in colonial settings merged with the pressures created by legal conflicts in empire to produce hierarchically ordered legal systems in which colonial states (with an undefined and shifting relation to imperial states) increasingly became sites of debates about the structuring of plural legal authorities in empire<sup>25</sup>. The imperial rule of law, in other words, represented a particular kind of political and legal project involving the definition of rules about distant and delegated rule. This project gave rise not only to new forms of imperial sovereignty but to newly robust claims about state sovereignty. As Armitage has argued about the American Declaration of Independence, new "declarations" of sovereignty from the late Eighteenth century on presented the historically novel claim that polities within empire might become – would become – sovereign states<sup>26</sup>.

Attention to the legal jockeying across empire and new discourses of sovereignty takes us some distance beyond a reflexive application of the analogy of

<sup>23</sup> M.S. BILDER, *The Transatlantic Constitution: Colonial Legal Culture and the Empire*, Cambridge 2004.

<sup>24</sup> D. HULSEBOSCH, *Constituting Empire: New York and the Transformation of Constitutionalism in the Atlantic World, 1664-1830*, cit.

<sup>25</sup> L. BENTON, *Law and Colonial Cultures*, 2002, cit., and see L. BENTON, *Constitutions and Empires*, in «Law & Social Inquiry», 31, 1, 2006, pp. 177-198.

<sup>26</sup> D. ARMITAGE, *The Declaration of Independence: A Global History*, Cambridge 2007.



rule and exception. Yet there is room, too, for carefully combining insights inspired by Schmitt and Agamben with the analytic strategies of imperial constitutional history. The dyad of metropole and colony, of normative and exceptional zones, gives way to an image of multiple legal spheres defined as different against both the metropole and each other<sup>27</sup>. As an example of the promise of combining the study of the imperial constitution with an awareness of discourses of exception in empire, we might return to the historical problem of martial law in empire. Rande Kostal's study of the controversy surrounding the imposition of martial law in Jamaica after the Morant Bay rebellion of 1864 highlights the connections between debates about martial law and profound questioning of the viability of an imperial constitution<sup>28</sup>. The Governor of Jamaica, Edward Eyre, declared martial law over a part of the island after a crowd attacked the Morant Bay courthouse and killed eighteen people, including the chief magistrate. If the response to the attack had been limited to the first violent weeks of repression targeting black Jamaicans in the district around Morant Bay, it is unlikely that the events would have developed into a major political and legal controversy. As Eyre would later explain in his defense, the Governor was relying on Jamaican legislation approving martial law in times of emergency that dated from the era of slavery and was considered a necessary and established element of local law. When the execution of a prominent opposition politician during the weeks of martial law after the uprising had been suppressed, the controversy raised two broader questions: From what imperial source did the authority arise for either colonial legislatures or colonial governors to declare martial law? And was there such a thing as "imperial citizenship" that guaranteed British subjects the same rights everywhere in empire, or could location in the empire alter legal status? Both questions addressed the nature of subordinate legal authority in empire – of colonial governors, colonial legislatures, and the military. And while they were taken up in England precisely because English jurists understood these questions to reflect upon metropolitan controversies about state authority and rights, both the events and the discourse also referenced particular imperial conditions. The controversy focused the attention on the peculiarities not just of empire in general but of Jamaica in particular. Reliance on the doctrine of necessity as a rationale for the imposition of martial law was historically associated in Jamaica with the threat of slave insurrection. Arguments of "necessity" referred to ideas about racial difference already inscribed in the law. At the same time, the crisis makes little sense without recognizing that anxieties about the consequences of authorizing the colonial suspension of law cut both ways: Colonial authorities were entitled to act to protect white lives and property, but they were not entitled to assume the role of sovereign powers. The Jamaican controversy was about rule and exception, but

<sup>27</sup> On early European sojourners' attempts to describe and define places within empire as having singular characteristics, see L. BENTON, *Spatial Histories of Empire*, in «Itinerario», 30, 2006, 3, p. 19-34. Singularity has a meaning and political valence different from the properties of "exception".

<sup>28</sup> R.W. KOSTAL, *A Jurisprudence of Power: Victorian Empire and the Rule of Law*, Oxford and New York 2005.

it also connected to a broader discourse about imperial constitutions. The jurisprudence of emergency belonged to a supple “moral imagination” that was «fundamentally ... a legal imagination»<sup>29</sup>. This legal imagination of empire simultaneously projected sovereignty outwards as a force of conquest and control, and attached sovereignty unevenly to pockets of empire and to empires in crisis<sup>30</sup>.

Consider another example. In one sustained exercise to try to construct a formal model that accommodated both expansive power and irregular, negotiated sovereignty, imperial officials and international lawyers in the late nineteenth century tried to erect a coherent typology of polities with different degrees of sovereignty. Attempting to enumerate the subset of qualities of sovereignty held by, and granted to, quasi-sovereign entities within European empire, jurists imagined an imperial order that reserved full sovereignty for European imperial governments while defining precisely the nature of partial sovereignty in subordinate but semi-independent colonial polities<sup>31</sup>. The task of imperial administrators became one of tinkering continually with these typologies of rule in order to be able to label the different patterns of articulated legal authority represented by hundreds of petty states within the empire. In the new context of an international order explicitly described as resting upon sovereign nation-states, the old legal challenges of defining political membership and limiting local authority posed new and persistent puzzles<sup>32</sup>.

Jurists imagined an imperial order that reserved full sovereignty for European imperial governments while defining precisely the nature of partial sovereignty in subordinate but semi-independent colonial polities

## Imperial sovereignty and the history of global order

It is tempting to adopt the conceptual aid of “exception” to talk about such imperial projects. But we find ourselves very soon in an exercise much like opening successively smaller boxes; an intact imperial sovereignty is split by exception, yielding further exceptions to the exception. We can adopt the more fluid and complex framework of imperial constitutions, certainly, but something still is missing: the ability to evaluate, as contemporaries were clearly doing, the implications of different constructions of imperial sovereignty for conceptualizations of the international order.

This connection between understanding imperial sovereignty and the history of global legal ordering is hard to grasp for a reason. The link proved an unsolvable puzzle for international theorists of the late nineteenth century<sup>33</sup>. Schol-

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>30</sup> On the construction of sovereignty in the context of imperial crisis, see especially J. ADELMAN, *Sovereignty and Revolution in the Iberian Atlantic*, Princeton 2006.

<sup>31</sup> The quintessential example of quasi-sovereign states, the princely states of India, were not formally under British sovereignty but were clearly under British suzerainty. See L. BENTON, *The Trouble with Quasi-Sovereignty*, cit.

<sup>32</sup> A. ANGHIE, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge 2007.

<sup>33</sup> *Ibidem*. See also M. KOSKINNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge 2004.

ars have noted that the main way to resolve the tensions between a world of empires and a theorized world of nation-states in the nineteenth century was by elaborating the concept of civilization as a key to membership in an international order centered in Europe<sup>34</sup>. This trope made it possible to explain the anomalies of non-state polities – mainly empires or pieces of empire – as a function of their different stages along a shared path toward nation-state formation, civilization, and membership in the society of nations. Yet there was another solution that paralleled this one and has received less attention. It was to declare the limits of international law and the inadequacy of national law and to invent a third kind of law – imperial law – as a construct with hybrid (and some new) characteristics. Unlike both national/municipal law and international law, “imperial law” highlighted divided sovereignty. In its most classic formulation, quasi-sovereign entities within empire were awarded sovereignty over their internal affairs but deprived of the right to engage in foreign relations. Writing about the basis for such an arrangement between the British government and the princely states of India, Henry Sumner Maine described this quality of sovereignty as consistent with the principles of international law: «A sovereign who possesses the whole of this aggregate of rights is called an *independent* sovereign; but there is not, nor has there ever been, anything in international law to prevent some of those rights being lodged with one possessor, and some with another. Sovereignty has always been regarded as divisible»<sup>35</sup>. This effort to show that imperial law flowed from international law faltered, in particular because imperial powers and their legal administrators concluded that it was necessary to infringe repeatedly upon the quasi-sovereignty of lesser states. They justified such breaks with the imperial constitution on the basis of the familiar doctrine of necessity and, also, on the principle of intervention to correct perceived injustices resulting from bad governance. Just as the suspension of law became an integral part of imperial rule, violations of sovereignty to correct misgovernment formed a central part of imperial law. As with Thompson’s argument that the legitimacy of state law in Eighteenth century England rested on the belief that the rule of law made exceptional acts of justice rare but possible, imperial law inverted the exception. Imperial officials did not suspend law in moments of crisis in their dealings with quasi-sovereign states; they instead defined political intervention as the default mode of empire and the autonomy of law as an exceptional product of enlightened rule<sup>36</sup>.

We have arrived at a far more complex construction of imperial sovereignty, one that returns us to an analysis of the legal politics surrounding the definition of the scope and limits of delegated authority and the possibilities for imperial subjecthood and citizenship. The metropolitan tendency to construct imperial space as a zone of legal exception is an important part of this picture, but by it-

<sup>34</sup> G.W. GONG, *The Standard of “Civilization” in International Society*, Oxford 1984.

<sup>35</sup> The British Library, India Office Records V/27/100/3, No. 22, pp. 35-38.

<sup>36</sup> This argument and examples are developed further in L. BENTON, *From International Law to Imperial Constitutions*, cit.

self this insight cannot expose the range of conflicts and forces producing imperial constitutions and the legal imaginary of empire. When we take seriously the power of local legal politics to shape imperial sovereignty, the picture that emerges clearly is one of legally variegated empires, in which different mixes of contested layered sovereignty, or multiple “anomalous legal zones”, shaped a political authority that was deeply familiar to Europeans at the same time that it departed clearly from the imagined model of nation-state sovereignty or a progression towards it<sup>37</sup>. I have argued here for the importance of two distinctions: between “rule” and “rule of law” and between a historically occurring discourse about empires as spheres of legal exception and historically observable patterns of conflict in empire that generated legal anomalies. I have proposed, too, the need for greater attention to the relation of imperial and international law. Together these analytic moves offer ways to merge new social theory with new imperial histories. The resulting perspective places imperial sovereignty rather than nation-state sovereignty at the center of the story of legal politics and global ordering.

<sup>37</sup> G. NEUMAN, *Surveying Law and Borders: Anomalous Zones*, in «Stanford Law Review», 48, 1996; and see L. BENTON, *Constitutions and Empires*, cit.



Massimiliano Vaghi

## L'Europa in Oriente. La crisi delle potenze asiatiche e le origini dell'imperialismo europeo

MASSIMILIANO VAGHI  
 è Dottore di ricerca  
 in Storia Internazionale.  
 Collabora con il Centro  
 per gli Studi di Politica  
 Estera e Opinione Pubblica  
 dell'Università degli Studi  
 di Milano.

Il XVIII secolo fu secondo una bella definizione di M. Torri «la fase conclusiva dell'Età moderna in tutto l'Ecumène, ... l'ultimo secolo in cui il sistema mondiale fu caratterizzato dal fatto che *non* fosse l'Occidente a essere l'area economicamente più sviluppata»<sup>1</sup>; Occidente che, appunto, proprio a partire dai primi anni del Settecento, in virtù della sua supremazia tecnologica e tattica in campo militare, iniziò – lentamente e a volte in maniera indiretta – a subordinare a sé e a sfruttare economicamente vaste aree del mondo. A questo periodo si può far risalire l'inizio di quel processo di ingerenza politico-economica delle potenze europee nei confronti delle realtà statuali asiatiche che porterà l'Europa, alla vigilia del secondo conflitto mondiale, a detenere il controllo – diretto o indiretto – di gran parte dell'Asia.

Nel giro di un secolo e mezzo tre immensi imperi asiatici – l'ottomano, l'India dei Mogol e la Cina imperiale – molto distanti fra loro per culture, religioni e sistemi politico-economici, videro mutare radicalmente il loro rapporto con le potenze europee: un rapporto che per lungo tempo era stato di superiorità dell'Oriente sull'Occidente – superiorità militare, economica e, per certi versi, anche culturale – divenne progressivamente prima paritario, poi via via sempre più sbilanciato in favore dell'Europa. Gli europei, sino ad allora interessati esclusivamente a incrementare il volume dei loro traffici per ottenere benefici economici sempre maggiori e restii a intraprendere aleatori tentativi di conquista, passarono nel volgere di pochi anni dalla condizione di ospiti tollerati, i cui diritti – quando non la stessa sopravvivenza – dipendevano dal favore dei sovrani asiatici che gli permettevano di operare nei loro domini, a quella di veri e propri “signori” territoriali non più soggetti in alcuna maniera alla “protezione” dei principi. I legittimi sovrani asiatici ora erano *alleati* degli europei e spesso, anzi, erano ridotti al rango di semplici *protegés* che non avevano più alcuna possibilità né di dettare regole, né di imporre limiti alla penetrazione occidentale nei gangli della loro politica economica e commerciale.

Come scrive Michael Howard, «se navi e cannoni avevano reso possibile la prima fase dell'espansione europea dal 1500 al 1700 (quella “mercantile”), dal 1700 al 1850 circa l'espansione (quella “territoriale”) fu il frutto dell'organizzazione e della potenza delle armi da fuoco di cui disponevano quegli eserciti professionisti usciti dalle lotte intestine che avevano opposto gli stati europei tra il 1660 e il 1720. Non ultime le truppe di Casa d'Austria che, ristrutturata da Montecuccoli e da Eugenio di Savoia, riuscirono a respingere i turchi fino alla peni-

<sup>1</sup> M. TORRI, *Storia dell'India*, Roma-Bari 2000, p. 317.

sola balcanica e a stabilire sull'impero ottomano un predominio europeo»<sup>2</sup>, un predominio frutto di un'organizzazione burocratica che gli stati d'Europa cominciavano ad avere e che consentiva loro di raccogliere tributi in maniera tanto efficace da consentire loro di assoldare ed armare – con armi da fuoco e artiglierie – potenti e numerosi eserciti.

A ciò si deve aggiungere, per il caso dell'India, la particolare abilità e tenacia di alcuni importanti ufficiali che diedero avvio, a partire dagli anni Quaranta del Settecento, all'espansione territoriale delle compagnie commerciali francesi e britanniche, forti della felice intuizione di armare e addestrare all'europea le truppe mercenarie indigene al loro servizio (si pensi, ad esempio, ai governatori Clive e a Dupleix, sui quali si tornerà oltre). Da ultimo, ma certo non meno importante, con il XIX secolo, «i mezzi di trasporto a vapore avrebbero consentito agli eserciti europei e alla civiltà di cui erano portatori di penetrare all'interno di ogni continente. Spesso i trasporti fluviali e marittimi si dimostrarono ancora più importanti della ferrovia. Senz'altro si rivelarono insostituibili nell'aprire l'impero cinese alla potenza militare occidentale ... : rimorchiatori per risalire la corrente carichi di soldati e cannoniere corazzate equipaggiate con cannoni che sparavano granate»<sup>3</sup>.

Sopraffatti dal punto di vista militare, i tre imperi asiatici vennero assoggettati economicamente e – in alcuni casi – politicamente dalle potenze europee grazie all'impiego di istituti giuridici elaborati in Occidente che ne ledevano profondamente i diritti sovrani; istituti che, con le inevitabili varianti locali, vennero applicati in maniera analoga nell'impero ottomano, in India e in Cina.

I tre imperi asiatici vennero assoggettati economicamente e – in alcuni casi – politicamente dalle potenze europee grazie all'impiego di istituti giuridici elaborati in Occidente che ne ledevano profondamente i diritti sovrani

Nei casi di queste tre importanti e complesse realtà politiche si è scelto di focalizzare l'attenzione sugli aspetti economici dei cosiddetti trattati (o contratti) “inequali”, ineguali perché contenenti clausole vessatorie nei confronti di una delle due parti contraenti (quella asiatica). L'importanza di tali trattati si manifesta essenzialmente, come vedremo, con la concessione agli europei di dazi e tariffe doganali privilegiate – a volte addirittura inferiori a quelle applicate ai mercanti locali – con il diritto di accedere liberamente ai porti necessari per la compravendita delle merci (a cui è legata la possibilità di costruire magazzini ed empori) e con la libertà di navigazione nelle acque territoriali ed interne dello stato “ospitante”.

<sup>2</sup> M. HOWARD, *Il fattore militare nell'espansione europea*, in H. BULL - A. WATSON (eds.), *The Expansion of International Society*, Oxford 1984; trad. it. *L'espansione della società internazionale. L'Europa e il mondo dalla fine del medioevo ai tempi nostri*, Milano 1994, p. 38.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>4</sup> Com'è noto, con il termine di “extraterritorialità” si indica la condizione giuridica di una cosa o persona che – secondo il diritto internazionale – non viene considerata come facente parte del territorio dello stato in cui si trova: il caso più comune è quello delle missioni diplomatiche, nei confronti delle quali lo stato ospitante è tenuto ad astenersi dall'esercizio di atti di autorità (perquisizioni, sequestri, ecc.). Fra la metà del Settecento e la metà del secolo seguente, le potenze europee ottennero, nei territori degli imperi oggetto di questo scritto, una sorta di “estensione” di questo diritto: il cittadino europeo in terra asiatica era sottoposto alle leggi della sua nazione d'origine e non a quello dello stato ospitante. Ciò, spesso, significava la sostanziale impunità dell'europeo, che non poteva essere giudicato (né condannato) dai tribunali locali.



D'altro canto i trattati ineguali comportavano anche la violazione delle leggi locali da parte degli europei; violazione che, a seconda dei casi, ha garantito l'extraterritorialità<sup>4</sup> dei loro rappresentanti commerciali, diplomatici e religiosi in terra asiatica o – in maniera ancora più lesiva nei confronti della tradizione giuridica e dell'autonomia dello stato – ha favorito la realizzazione di codici di leggi separati per le varie componenti etnico-religiose della comunità sottoposta al controllo politico degli occidentali.

La penetrazione economica e l'ingerenza politica degli europei nell'impero turco, in quello del Gran Mogol e in Cina è esemplificativa, dunque, di un *modus operandi* occidentale che, sperimentato per la prima volta nella Turchia del primo Settecento, caratterizzerà la cosiddetta "epoca dell'imperialismo" europeo.

### La crisi dell'impero ottomano

Simbolicamente si potrebbe considerare il 12 settembre 1683 – quando le armate turche che assediavano inutilmente Vienna da oltre due mesi cominciarono la loro ritirata – come la "chiave di volta" dei rapporti fra l'impero ottomano e le potenze europee.

Sino ad allora – a partire dalla caduta di Costantinopoli (1453) e dalla conquista ottomana dell'Egitto e della Siria a spese dei Mamelucchi (1517) – gli stati dell'Europa avevano solo potuto tentare di arginare lo strapotere turco nel Mediterraneo. Né la celebre battaglia di Lepanto (1571), né i parziali successi ottenuti dai francesi, dagli spagnoli e dai portoghesi nel tentativo di scacciare i corsari barbareschi di Algeri, Orano e Tunisi dai loro strategici capisaldi, né tantomeno le spedizioni portoghesi mosse dalle coste occidentali dell'India contro i porti ottomani nel Mar Rosso e nel Golfo Persico avevano determinato un significativo colpo alle pretese egemoniche dei turchi. Anche la fortunata difesa di Vienna nel 1529 – quando fu messa sotto assedio dagli eserciti di Solimano il Magnifico – non produsse effetti negativi immediati su un impero turco allora in piena fase espansiva: in Ungheria e nei Balcani si venne a creare una situazione di sostanziale equilibrio fra la Porta e gli Asburgo, equilibrio che durò, appunto, sino al 1683.

In questa data si ebbe una vittoria degli austriaci e dei loro alleati per la prima volta inequivocabile: la ritirata ottomana si tramutò in una vera e propria fuga e i turchi persero definitivamente il controllo di numerose città e province della penisola balcanica. La pace siglata a Carlowitz (26 gennaio 1699) fu insieme una novità e un'umiliazione per la Porta: l'umiliazione, senza dubbio, derivava dall'evidente sconfitta e dal conseguente arretramento dei confini; la novità, invece, stava nelle procedure diplomatiche che precedettero gli accordi di

Carlowitz e nella forma degli accordi stessi, cioè nel trattato di pace. Per la prima volta il sultano di Costantinopoli fu costretto ad accettare una pace imposta dai vincitori e sancita con la stipulazione di un trattato modellato secondo la tradizione diplomatica europea.

Non che prima del 1683-1699 i turchi non avessero subito sconfitte militari anche importanti contro eserciti europei, ma i temporanei arresti dell'espansione ottomana erano sempre stati presentati dal sultano come tregue concesse al nemico in attesa della successiva ripresa delle ostilità, secondo la tradizionale pratica musulmana della *hudnah*, la tregua necessaria alla comunità di fedeli (*'ummah*) prima di riprendere con nuovo vigore la lotta contro l'infedele e l'impegno al fine di diffondere il vero credo in tutto il modo (*jihad*).

Con la firma del trattato di Carlowitz, dunque, il sultano non solo riconosceva definitivamente come suo pari l'imperatore d'Austria – formalizzando una prassi avviata solo nel 1606, quando per la prima volta l'Asburgo venne chiamato "imperatore", in luogo del riduttivo titolo sino ad allora impiegato di "re" (*bey*) di Vienna – ma di fatto metteva fine al sostanziale unilateralismo con cui l'impero ottomano aveva sino ad allora avviato e concluso le sue campagne militari: fu, sotto tutti i punti di vista, un'aperta ammissione di sconfitta.

Come ha scritto Bernard Lewis in riferimento all'impero turco e alla Persia safavide, «a parte qualche successo occasionale, il XVIII secolo fu un periodo nero per le potenze musulmane che, lungi dal riuscire ad adempiere il proprio dovere religioso di espandere le frontiere dell'Islam, durarono fatica a conservare quel che avevano già conquistato. Che i musulmani fossero consapevoli che i rapporti di forza erano cambiati lo dimostra un detto assai diffuso a quel tempo, secondo cui *questo mondo è il paradiso dei miscredenti e l'inferno dei credenti*. Gli austriaci continuavano a premere nei Balcani e a essi si unirono i russi che, avanzando verso sud contro i tatarsi in ritirata, raggiunsero e superarono i confini dell'impero ottomano e di quello persiano»<sup>5</sup>.

La spinta russa verso il Mar Nero determinò il conflitto con Costantinopoli: la prima guerra russo-turca (1768-1774)<sup>6</sup> si concluse con una nuova sconfitta per la Porta. Il trattato di Küciük Qaynargia (1774) fu, se possibile, ancora più umiliante per il sultano di quello siglato con l'Asburgo nel 1699: il Mar Nero cessò di essere un "lago" ottomano, dato che la Russia aveva ottenuto ampie zone della costa a est e a ovest della Crimea (resa prima indipendente da Costantinopoli e poi, nel 1783, annessa dalla stessa Russia) nonché il controllo di quattro importanti porti e fortezze (fra le quali Azov).

L'impero ottomano, dunque, oltre a dover fare i conti per la prima volta con la perdita di territori abitati in prevalenza da sudditi di religione musulmana, si trovò a confrontarsi con una – per lui – nuova forma di violazione della sovranità: il trattato di Küciük Qaynargia sarà una sorta di "modello" che, nel secolo

<sup>5</sup> B. LEWIS, *Europe and Islam*, 1990; trad. it. *L'Europa e l'Islam*, Roma-Bari 2002, pp. 44-45.

<sup>6</sup> Per una breve sintesi delle relazioni fra impero russo e impero ottomano nella seconda metà del Settecento si veda, fra gli altri: N.V. RIASANOVSKY, *A History of Russia*, New York 1984; trad. it. *Storia della Russia*, Milano 2001, pp. 268-270. Inoltre è interessante l'agile opera di A.L. MACFIE, *The Eastern Question (1774-1923)*, London/New York 1996 (soprattutto pp. 1-13).



seguinte, le potenze europee adotteranno per regolare i propri interessi economici e le proprie ambizioni politiche sull'impero turco.

Il trattato di Küciük Qaynargia sarà una sorta di "modello" che, nel secolo seguente, le potenze europee adotteranno per regolare i propri interessi economici e le proprie ambizioni politiche sull'impero turco

Dal punto di vista economico-commerciale la conseguenza certamente più importante della sconfitta turca nel conflitto con la Russia fu la concessione del diritto di navigazione e di commercio nel Mar Nero e negli

Stretti, al quale si aggiungeva il diritto di trafficare, attraverso le vie terrestri, anche con le province europee e asiatiche dell'impero.

Per quello che concerne il lato squisitamente politico, il trattato di Küciük Qaynargia garantiva alla Russia una sorta di "protettorato" sia sui territori della Valacchia e della Moldavia – che, formalmente dipendenti da Costantinopoli, godevano in pratica di un'ampia autonomia e si facevano forti del diritto di intervento in loro favore acquisito dalla Russia – sia sui cristiani ortodossi dell'impero. La tutela di San Pietroburgo sulla cristianità ortodossa si esercitava sostanzialmente in due modi: da un lato la Russia poteva, secondo il trattato, aprire consolati in ogni regione dell'impero ottomano, con la conseguenza che il console diveniva in punto di riferimento non solo dei mercanti russi ma anche degli ortodossi sudditi della Porta che si ritenevano in qualche modo da essa vassati; dall'altro, essa si faceva forte del cosiddetto "diritto di rimostranza" – diritto acquisito originariamente per una sola chiesa a Costantinopoli con il fine di «presentare in qualsiasi momento alla Sublime Porta istanze varie in favore di detta chiesa»<sup>7</sup> ma progressivamente esteso a tutta la comunità ortodossa nell'impero ottomano – che le permetteva di intervenire in "protezione" e in favore dei cristiani che ne avessero invocato l'aiuto.

La possibilità di intervenire a sostegno dei propri interessi commerciali o in "aiuto" di una parte della popolazione di un stato sovrano è un evidente esempio di ingerenza nella vita politica dell'impero ottomano nell'ultimo scorcio del Settecento. Nei primi decenni del secolo seguente, altre potenze europee – *in primis* la Francia e la Gran Bretagna – ottennero benefici analoghi a quelli ottenuti dai russi dopo Küciük Qaynargia: francesi e britannici, forti delle conquiste operate ai margini di un impero turco sempre più incapace di resistere alla superiorità tecnologica e militare degli occidentali (si pensi alla serie di rovesci che vanno dalla perdita dell'Algeria in favore della Francia, nel 1830, e di Aden a beneficio dei britannici, nel 1839, sino alla sconfitta nella prima guerra mondiale e al regime dei mandati), conquistarono il diritto di tutela sui cristiani sudditi della Porta (alla Francia spettò la "protezione" sui cattolici, alla Gran Bretagna sui protestanti) e tariffe daziarie di tutto favore.

Se le missioni cattoliche e protestanti – indirizzate soprattutto verso le regioni del Libano e della Siria – furono un efficace leva che favorì il successivo impe-

rialismo delle due potenze europee, i dazi contenuti entro i livelli di quelli pagati «dai sudditi musulmani o dai rayas più favoriti fra quelli che si dedicano al commercio interno»<sup>8</sup> e il crescente potere dei consoli – i quali erano i soli a poter giudicare gli stranieri presenti nell'impero turco, sottraendoli così al giudizio dei tribunali locali – minarono nel profondo le finanze e i diritti sovrani del sultano.

Come ricorda Wolfgang Reinhard, «tali privilegi nei confronti dei commercianti occidentali risalivano alle *capitolazioni* in uso dal XVI secolo, che in origine erano state una dimostrazione di benevolenza da parte di un sultano onnipotente verso stranieri che potevano tornare utili»<sup>9</sup>, e si erano via via trasformati sino a divenire, nella prima metà dell'Ottocento, un vero e proprio sistema di contratti ineguali: l'impero, oramai, era terreno di sfruttamento economico da parte delle potenze europee.

La posizione del sultano, in due secoli, si era vistosamente e irrimediabilmente indebolita, e i preamboli di numerose convenzioni stipulate dalla Porta a partire dagli anni Trenta del XIX secolo non mancano di sottolinearlo (con una punta di malcelata ironia): «Dall'epoca in cui le capitolazioni sono state riviste per l'ultima volta, cambiamenti di diversa natura sono intervenuti, sia nell'amministrazione interna dell'impero turco, sia nelle sue relazioni estere con le altre potenze...»<sup>10</sup>. Se nel 1604, ad esempio, il sultano Ahmed, in una capitolazione a favore della Francia, prometteva di rispettare i patti «fintanto che il sovrano di Francia sarà sincero e leale nel rispettare la nostra amicizia»<sup>11</sup> – detto in altri termini, di rispettarli a sua completa discrezione –, nel 1838 le parti si erano completamente invertite: era il turco, ora, che doveva guardarsi dal tradire la fiducia – e gli interessi – dei francesi («L'Imperatore dei Francesi non pretende ... di privare in alcun modo il governo di Sua Altezza – il sultano – dell'esercizio dei suoi diritti sull'amministrazione interna, fintanto che questi diritti non causeranno un manifesto pregiudizio agli accordi previsti nei vecchi trattati e ai privilegi accordati con la presente convenzione ai francesi ed alle loro proprietà...»<sup>12</sup>).

Le pretese delle potenze europee sull'*esercizio dei diritti sull'amministrazione interna* – cioè, sostanzialmente, sulle finanze – dell'impero ottomano si concretizzarono di lì a poco: la bancarotta del 1875 fornì loro l'occasione per creare un ente internazionale per l'amministrazione del debito (*Administration de la dette publique ottomane*, 1881) con lo scopo di gestire permanentemente parte delle entrate dello stato in stretta collaborazione con le principali banche europee.

<sup>7</sup> B. LEWIS, *Europe and Islam*, cit., p. 47.

<sup>8</sup> *Convention* [fra l'impero ottomano e la Francia] *en date du 25 novembre 1838*, art. 3, in A. DE TESTA (*et alii*), *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les puissances étrangères...*, 11 vol., Paris 1864-1911, vol. II, pp. 406-411 (questa e le altre traduzioni della raccolta sono mie).

<sup>9</sup> W. REINHARD, *Kleine Geschichte des Kolonialismus*, Stuttgart 1996; trad. it. *Storia del colonialismo*, Torino 2002, p. 289.

<sup>10</sup> *Convention en date du 25 novembre 1838*, cit., preambolo.

<sup>11</sup> *Lettres-patentes en date 20 mai 1604*, art. 50, in A. DE TESTA (*et alii*), *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les puissances étrangères...*, cit., vol. I, pp. 141-151.

<sup>12</sup> *Convention en date du 25 novembre 1838*, cit., art. 5.



## L'India: un mondo privo di leggi

Durante il XVIII secolo, in India, il carattere dell'amministrazione dei territori dipendenti dalle compagnie commerciali europee cambiò radicalmente: sebbene in maniera piuttosto differente rispetto a quanto stava avvenendo nel medesimo periodo nell'impero ottomano, anche nel subcontinente indiano la Francia e la Gran Bretagna ebbero l'opportunità di estendere la loro libertà di manovra nei confronti dei governi locali sino a intaccarne i fondamentali diritti sovrani. I decenni centrali del Settecento, infatti, segnarono il momento cruciale del passaggio dalla fase "pionieristica" dell'esperienza coloniale europea nelle regioni affacciate sull'Oceano Indiano (secoli XVI-XVII), caratterizzata dal mero interesse per le merci e i prodotti esotici, a una seconda fase più marcatamente orientata verso un'espansione territoriale, finalizzata al controllo di aree importanti sotto il profilo strategico o economico, che raggiungerà il suo culmine in pieno XIX secolo.

Anche nel subcontinente indiano la Francia e la Gran Bretagna ebbero l'opportunità di estendere la loro libertà di manovra nei confronti dei governi locali sino a intaccarne i fondamentali diritti sovrani

Infatti, a parte l'unica significativa eccezione della cosiddetta "guerra di Child" (1689-1690) – quando, dopo averlo provocato, gli inglesi della *East India Company* vennero sconfitti dal-

l'imperatore Aurangzeb e costretti alla resa entro le mura di una Bombay assediata – tutti i rappresentanti delle compagnie europee in India si erano generalmente attenuti alla regola descritta in chiari termini, intorno alla metà del XVII secolo, da Thomas Roe, primo ambasciatore inglese a Delhi: «È un errore muovere guarnigioni e guerre territoriali in India. Cercate di rispettare questa regola: se perseguite il profitto, cercatelo nel mare e in traffici tranquilli»<sup>13</sup>.

Non è qui il caso di approfondire il tema della decadenza e della cosiddetta "anarchia" dell'impero timuride nel XVIII secolo<sup>14</sup>: basti ricordare che, una volta scomparso l'ultimo fra i grandi imperatori Mogol (Aurangzeb, morto nel 1707), in India sorsero una serie di potentati locali che si resero di fatto indipendenti da Delhi, pur continuando formalmente a riconoscere l'autorità del Gran Mogol. L'impero timuride, dunque, cessò di essere una monarchia centralizzata e, progressivamente, si trasformò in un insieme di stati regionali sostanzialmente autonomi, i quali interagivano fra loro e avevano costanti rapporti – commerciali e diplomatici – con gli insediamenti europei in India.

Nonostante la crisi politica dell'impero, ancora alla metà del secolo gli stati indiani figuravano fra le aree economicamente più sviluppate del globo. Era l'Europa a essere interessata ai prodotti del subcontinente – non solo le spezie, ma anche i tessuti semilavorati di cotone, seta e lino – che non potevano essere scambiati con nulla che attirasse le raffinate ed esigenti élites indiane (è oramai

<sup>13</sup> Citato in: J. KEAY, *India, A History*, New York 2000; trad. it. *Storia dell'India*, Roma 2001, p. 373.

<sup>14</sup> In proposito si veda, fra gli altri: M. TORRI, *Storia dell'India*, cit., pp. 323-341.

## L'Europa in Oriente. La crisi delle potenze asiatiche e le origini dell'imperialismo europeo

acquisito che i metalli preziosi fossero il principale mezzo di scambio di cui disponevano i mercanti europei). La produzione manifatturiera indiana, inoltre, era fiorente anche nel campo delle costruzioni navali e i mercanti e i banchieri indiani disponevano di una sistema finanziario particolarmente sofisticato, che conosceva sia il sistema delle lettere di cambio, sia il mercato assicurativo di navi e mercanzie.

Nel secondo e nel terzo decennio del secolo XVIII, quindi, nessun attento osservatore europeo avrebbe potuto prevedere quello che avvenne ai primi di novembre del 1746, quando oltre 10.000 cavalieri del *nawab* ("viceré") del Carnatico, Anwar-ud-din Khan, furono sbaragliati presso S. Thomé da un distaccamento di soli 230 soldati francesi della *Compagnie des Indes*, coadiuvati da circa 700 *cipayes*, i mercenari indiani addestrati ed armati all'europea: la ricchezza dell'impero timuride non assicurava più l'invincibilità degli eserciti dei suoi principi.

L'intervento europeo contro i *nawab* mogul scaturì dalla volontà di tutelare i propri interessi economici: si rammenti, in proposito, la fondamentale differenza fra il 1690, quando Aurangzeb concesse magnanimamente agli inglesi appena sconfitti un nuovo *farman* ("patente") che li autorizzava a commerciare nei suoi domini, e gli anni Venti e Trenta del secolo seguente, quando il commercio era regolato dai vari *nawab* locali e non più da Delhi. Nel primo caso, l'impero riconosceva l'importanza economica dei mercanti europei e, al prezzo di una parte degli utili, accordava loro un'adeguata protezione, sia dai predoni, sia dall'eccessivo "zelo" dei funzionari locali; nel secondo, invece, gli oramai indeboliti imperatori dovevano essere pagati per una protezione che, nelle province, non potevano più assicurare e per autorizzazioni che non avevano più nessun valore reale nelle periferie dell'impero, dove la "avidità" dei burocrati mogul aveva raggiunto, agli occhi degli europei, livelli tali da compromettere il profitto delle operazioni commerciali.

In India, insomma, i principi delle regioni periferiche, cominciarono a non applicare più – in particolar modo a partire dal secondo decennio del Settecento – gli accordi esistenti fra il *padishah* e le compagnie commerciali europee, sostituendoli progressivamente con una propria legislazione fiscale, non sempre peggiorativa rispetto al passato, ma molto spesso percepita dagli occidentali come iniqua.

Ben presto, dalla più o meno legittima volontà di tutelare gli interessi economici, si passò a una vera e propria ingerenza politica delle compagnie commerciali europee nei confronti degli stati regionali indiani: le "contromisure" politico-militari iniziate con la vittoria francese del 1746, divennero inarrestabili ed evidenti dopo la celebre battaglia di Plassey (23 giugno 1757), quando gli inglesi ottennero, di fatto, il controllo del Bengala.



Ben presto, dalla più o meno legittima volontà di tutelare gli interessi economici, si passò a una vera e propria ingerenza politica delle compagnie commerciali europee nei confronti degli stati regionali indiani

Complici di tale *escalation* furono le vicende belliche relative al conflitto europeo del 1740-1748 che interruppe, nel subcontinente indiano, la cooperazione fra i rappresentanti del-

le compagnie commerciali ivi stanziate, cooperazione che durava dalla fine del secolo XVII. Dalla guerra di successione austriaca sino alla fine dell'avventura napoleonica – e al conseguente crollo delle residue speranze francesi di riacquistare una qualche influenza in queste regioni – la rivalità fra le potenze emergenti europee, Francia e Inghilterra, non mancherà di interessare anche lo scacchiere indiano.

Nel medesimo periodo, dunque, in cui l'impero Mogol perdeva le caratteristiche di un forte "stato unitario" – mantenendo comunque intatta, come si è detto, la sua vitalità economica – si manifestò, sia l'aumento della conflittualità fra le compagnie commerciali inglesi e francesi, sia una graduale ingerenza nelle questioni politiche interne ai principati indiani da parte dei funzionari europei (i "governatori") e il progressivo estendersi delle loro autorità su territori sempre più ampi, a discapito dei signori locali, sino a ottenere un vero e proprio controllo politico ed economico di vaste regioni. Se il più noto fra questi governatori è sicuramente Robert Clive (1725-1774), il vincitore di Plassey, tuttavia l'iniziatore di tali politiche di espansione fu, in India, il francese Joseph-François Dupleix (1697-1763), che fra il 1748 ed il 1754 – quando fu richiamato a Parigi – ebbe nelle sue mani il controllo di gran parte del Deccan, in quanto "protettore" dei due principi più importanti della regione (il *nizam* di Hyderabad ed il *nawab* del Carnatico, i quali dovevano il loro trono alle armi francesi)<sup>15</sup>. Come ricorda Stanley Wolpert, Dupleix insegnò al Clive «che l'India era pronta per essere conquistata. Il "gioco" in cui si imbarcò Dupleix avrebbe preso il nome di *nabobism*, la storpiatura inglese del titolo moghul di *nawab*»<sup>16</sup>.

Il complesso *gioco* politico di cui Dupleix fu protagonista fu, nei fatti, nient'altro che un'ingerenza negli affari di stato dei principati indiani: il governatore francese fornì ai suoi *protégés* l'appoggio militare contro i pretendenti al trono rivali, per ottenere in cambio il diritto di riscossione dei tributi nelle province, l'assegnazione di ampi distretti agricoli alla *Compagnie des Indes* e grandi ricchezze per sé e per i suoi ufficiali. Dupleix, insomma, poté governare indirettamente vaste regioni dell'India meridionale dietro il paravento di *nawab* "fantoccio", in maniera analoga a quanto avverrà con il sistema dei protettorati, tipici dell'esperienza coloniale fra Ottocento e Novecento in altre aree del globo.

L'avventura di Dupleix in India si può a ragione considerare il primo esempio di quello che P.J. Marshall definisce come sub-imperialismo<sup>17</sup>: la pianificazione e l'avvio della conquista dei principati indiani non per espressa volontà dei

<sup>15</sup> Fra le numerose opere dedicate ai due celebri colonizzatori europei, mi limito a citare le due più recenti biografie: M. VIGIE, *Dupleix*, Paris 1993 (in particolare, v. pp. 295-488); R. HARVEY, *Clive. The Life and the Death of a British Emperor*, London 1998 (in particolare, v. pp. 129-282).

<sup>16</sup> S. WOLPERT, *A New History of India*, New York 1977; trad. it. *Storia dell'India*, Milano 1992, p.165.

<sup>17</sup> P.J. MARSHALL, *The British Asia: Trade to Dominion, 1700-1765*, in W. ROGER LOUIS (ed.), *The Oxford History of the British Empire*, Oxford 1998, vol. II, pp. 487-508.

governi europei, ma a seguito delle politiche adottate dalle personalità operanti sul posto. Con il suo spregiudicato comportamento, Dupleix obbligò prima la *Compagnie des Indes* ad assecondare i suoi progetti, poi i rivali inglesi ad abbandonare le consolidate politiche esclusivamente commerciali in favore in un sempre più marcato coinvolgimento territoriale: dallo sviluppo di questo coinvolgimento per certi versi non pianificato della *East India Company* scaturì quello che nel XIX secolo diventerà l'impero britannico delle Indie.

L'India della metà del XVIII, in ragione della rivalità anglo-francese e del comportamento prima di Dupleix, poi di Clive, fu il "campo di prova" delle future pratiche colonialiste del tardo Ottocento, «poiché tale modo di esportare i conflitti europei nei paesi d'oltremare, così come questo "sub-imperialismo" degli *Empire builders*, dei *men on the spot*, fa parte dei tratti peculiari della cosiddetta "epoca dell'imperialismo"»<sup>18</sup>.

Se la superiorità militare – tecnologica e tattica – occidentale fu fondamentale per ottenere il controllo indiretto di importanti stati regionali indiani, dopo la conquista del Bengala la *East India Company* tentò di elaborare una giustificazione di tale – per certi versi – inaspettato successo. Il crescente coinvolgimento territoriale del consorzio britannico, infatti, non si poteva più giustificare solo con la necessità di scacciare definitivamente i rivali francesi dal subcontinente.

In proposito è impossibile trascurare la figura e l'opera di legislatore di Warren Hastings, governatore generale del Bengala dal 1772 al 1785, che tanto influenzò, per almeno un secolo e mezzo, l'idea che gli europei avevano dell'India e quella che gli indiani avevano di loro stessi: l'India come una società immobile, sempre uguale a se stessa e "cristallizzata", ferma alla descrizione che ne fecero i compilatori dei *dharma shastra*, il *corpus* di leggi messe per iscritto fra il III e il IV secolo d.C. dai giuristi indù. Da un lato, quindi, abbiamo l'europeo libero, dinamico (è il colonizzatore!) e razionale, dall'altro l'asiatico schiavo, pigro e apatico, soggiogato dalle sue millenarie e immutabili tradizioni. Il mondo orientale è, nei fatti, un mondo privo di legge. Per il caso dell'India, ad esempio, si passa dall'accusa di governo "totalitario", a quella di regno dell'anarchia:

Esistono concezioni assolutamente contrapposte su cosa costituisca il "dispotismo orientale". Secondo alcuni autori si trattava di una sorta di regime totalitario, dove tutti i poteri erano concentrati nelle mani del monarca; ma, secondo altri, si trattava di un regime dove il monarca aveva in realtà un potere scarsissimo, dato che questo era formalmente limitato dal costume e, di fatto, parcellizzato e distribuito fra le varie componenti della classe dirigente. In altre parole, si tratta di visioni mutualmente contraddittorie, il cui unico elemento comune è dato dal giudizio di valore negativo, cioè l'insistenza sul

<sup>18</sup> W. REINHARD, *Kleine Geschichte des Kolonialismus*, cit., p. 187. Relativamente al concetto di sub-imperialismo, Reinhard chiarisce che «in materia di colonizzazione e di colonialismo la scarsa pianificazione a livello di potere centrale conferisce una rilevanza più accentuata all'iniziativa dei singoli. ... È peraltro raro che gli organismi centrali pianifichino; e tuttavia essi si sentono costretti ad agire, spesso per difendere la propria immagine... » (*Ibidem*, p. 8).

fatto che il “dispotismo orientale”, in qualsiasi cosa consistesse, fosse qualcosa di profondamente negativo e antitetico al progresso<sup>19</sup>.

È naturale che, date queste premesse, l'indiano non potesse autogovernarsi da sé: sugli europei (e soprattutto gli inglesi), i soli custodi della “legge” (civile, ma anche morale e religiosa), gravava il cosiddetto “fardello” dell'uomo bianco, la mera giustificazione del colonialismo dietro il pretesto di civilizzare i popoli “arretrati”.

Hastings, partendo dall'idea di «adattare i regolamenti ai comportamenti e alla mentalità della gente e alle esigenze del paese, rimanendo il più possibile fedele alle loro antiche usanze e tradizioni»<sup>20</sup>, promosse l'istituzione di un nuovo ordinamento giuridico valido per i territori indiani da poco sottomessi al governo (*raj*) della Compagnia inglese, ordinamento basato su due condizioni per lui fondamentali (oggi diremmo, invece, su due preconcetti orientalistici):

La prima ... era che in India esistesse *un corpo fisso di leggi, ossia codici trascritti o enunciati da “legislatori” e che nel corso del tempo erano stati corrotti da aggiunte, interpretazioni e commentari*. Hastings si assunse dunque il compito di ripristinare integralmente i testi “originari” .... La seconda convinzione del governatore era che esistessero codici distinti e separati per indù e musulmani .... L'insistenza sulla differenza fondamentale tra “indù” e “musulmani” ebbe l'effetto di ridurre un insieme di comunità distinte con propri costumi e usanze a due sole categorie, ognuna delle quali caratterizzata dalla propria tradizione scritta .... Il recupero di costumi ritenuti “antichi” fu tutt'altro che agevole e le difficoltà incontrate nel processo di compilazione non fecero che evidenziare la natura artificiosa dell'impresa<sup>21</sup>.

Il processo di riforma e di “razionalizzazione” del sistema giuridico indiano – la ricerca di un canone di leggi fisso e determinato – finì per privilegiare, da un lato, i testi della tradizione indù e, dall'altro, il rigore del diritto musulmano proposto dai dottori della legge (*ulama*), a discapito delle usanze e tradizioni locali, cioè il diritto consuetudinario, naturale compendio scaturito dalla secolare convivenza di popolazioni assai differenti per culture e religioni. Un diritto differente per le due comunità comportò, in un certo qual modo, la loro progressiva «separazione»: le profonde incomprensioni, le divisioni e – a volte – gli odi fra indiani musulmani e indiani di religione “induista” deriveranno, in buona misura, da questa scelta adottata dall'amministrazione britannica durante il suo lungo *raj*.

<sup>19</sup> M. TORRI, *La visione orientalistica ‘classica’ dell'India: origini, caratteristiche e persistenza di un'ideologia eurocentrica*, nota 9, in E. BASILE - M. TORRI (a cura di), *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio. Tensioni politiche, trasformazioni sociali ed economiche, mutamento culturale*, Milano 2002.

<sup>20</sup> B.D. METCALF - T.R. METCALF, *A Concise History of India*, Cambridge 2002; trad. it. *Storia dell'India*, Milano 2004, p. 56.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 57.

## L'Europa in Oriente. La crisi delle potenze asiatiche e le origini dell'imperialismo europeo

Negli stessi anni in cui si perfezionava la “razionalizzazione” del diritto indiano, si produsse un irrigidimento della tradizionale struttura castale indiana – in realtà assai fluida in epoca pre-coloniale – che prese a essere spiegata dagli occidentali come una conseguenza della diversità etnico-razziale delle varie comunità indiane.

A partire dall'ipotesi sviluppata dal celebre indologo tedesco Friedrich Max Müller (1823-1900), gli intellettuali inglesi ed europei diedero per scontata l'identità razziale – e non solo culturale – degli indo-europei occidentali con gli “arya”<sup>22</sup> e individuano nella differenza etnica fra invasori e invasivi l'origine dell'istituzione castale in India: gli arya – alti, di carnagione chiara e dai bei lineamenti regolari – avrebbero conquistato i primitivi abitanti dell'India – bassi, negroidi e dai tratti somatici irregolari – che sarebbero poi stati “isolati” nella quarta casta (gli *shudra*, cioè i contadini, i servitori), quando invece i conquistatori si sarebbero organizzati in una divisione tripartita finalizzata allo svolgimento delle professioni più “nobili” (il ceto dirigente politico e militare, gli *kshatriya*, gli uomini preposti al culto, i bramini, e gli artigiani ed i mercanti, gli *vaishya*) e a evitare la “contaminazione” con gli autoctoni dalla pelle scura.

Negli stessi anni in cui si perfezionava la “razionalizzazione” del diritto indiano, si produsse un irrigidimento della tradizionale struttura castale indiana

In epoca coloniale questa teoria – che, com'è naturale, conobbe diverse declinazioni a seconda del momento e della “qualità” degli studiosi che la adottarono – venne accolta favorevolmente sia dai dominatori britannici sia, per ragioni differenti, dalle alte caste indiane. I primi trovavano naturale un'antica invasione e conquista dell'India, come in epoca storica avevano fatto prima Alessandro Magno, poi i turco-mongoli musulmani ed infine i “civilizzatori” europei. I bramini e le altre élites indù, invece, giustificavano la loro posizione di preminenza rispetto al resto della popolazione con il fatto di essere discendenti della stessa “razza” indo-europea dei nuovi padroni inglesi.

### Il colonialismo “informale” in Cina

Contrariamente a quanto si era verificato nei possedimenti turchi e nel subcontinente indiano, all'inizio del XIX secolo, la Cina era ancora un paese “chiuso” agli occidentali e la sua bilancia commerciale aveva un deciso segno positivo. Visto che i ceti dirigenti cinesi si dimostravano ancora più disinteressati ai prodotti e alle merci europee di quanto fossero quelli indiani, le imprese commerciali britanniche non trovarono niente di meglio che spacciare l'oppio coltivato in prevalenza in Bengala (da pochi anni amministrato dalla *East India Company*), la cui richiesta era significativa.

Com'è facile immaginare, tale commercio fu causa di una serie di danni a li-

<sup>22</sup> Generalmente si ritiene che dalla loro terra d'origine – compresa fra il Mar Caspio e la Russia meridionale – le tribù indo-europee, a partire all'incirca dal 2000-1500 a.C., migrarono per cause ignote (carestie, epidemie o quant'altro) dirigendosi a oriente verso le valli dell'Indo e del Gange (gli arya), ed a occidente verso la regione iranica, la penisola anatolica e l'Europa (le tribù che diedero origine ai celti, ai germani, ai greci, ecc.).





vello economico, sociale e morale per la popolazione cinese (oltre che incidere negativamente sulle finanze dello stato, dato che il traffico di oppio era clandestino e, quindi, non tassabile): nel 1839 il Celeste Impero decise di reagire alle prepotenze degli inglesi, scacciandoli da Canton e da Macao, sequestrando i loro magazzini e arrestando gran parte dei loro complici cinesi.

Tuttavia, il plenipotenziario cinese Lin Zexu (1785-1850), probabilmente, sottovalutò l'oramai consistente divario tecnologico e militare che separava il suo impero dalla Gran Bretagna e non seppe prevederne la decisa reazione: la *Royal Navy* deteneva il controllo dei mari – cosa che permetteva di organizzare e rifornire ingenti corpi di spedizione – e l'armamento, la disciplina e l'addestramento delle truppe consentivano ai britannici di non aver timore alcuno degli scontri in campo aperto.

Quella che è conosciuta come la prima guerra dell'oppio (1839-1842) si concluse con una disfatta per l'impero cinese, disfatta ben testimoniata dalla stipulazione del primo dei cosiddetti “trattati ineguali” che l'impero fu costretto a siglare con le potenze occidentali. Il trattato di Nanchino (1842) e gli accordi integrativi di Humen (1843) stabilirono la cessione di Hong Kong alla Gran Bretagna, l'apertura dei porti di Canton, Shanghai, Ningbo, Xiamen e Fuzhou, nonché il pagamento di ingenti riparazioni a beneficio delle industrie e dei cittadini britannici “espropriati” nel 1839 e una tariffa doganale privilegiata pari al 5% delle merci trattate.

Accanto alle clausole economiche, altre – per certi versi più importanti – minavano la sovranità della Cina: i mercanti inglesi furono autorizzati a prendere in affitto terreni nei porti aperti e a erigervi costruzioni e, forti del diritto di *extraterritorialità* loro concesso (ovvero l'essere sottoposti alle leggi britanniche e non a quelle cinesi) ne approfittarono sino a realizzare vere e proprie *enclaves* occidentali che sfuggivano del tutto al controllo imperiale (le celebri “concessioni”).

Analoghi diritti furono concessi, nel 1844, anche agli Stati Uniti e alla Francia (trattati di Wangxia e di Huangpu), in ragione della clausola della “nazione più favorita”, la quale prevedeva l'automatica estensione di ogni diritto acquisito da una potenza occidentale a tutte le altre che ancora non ne beneficiavano.

È ragionevole ritenere che «gli effetti economici del trattato di Nanchino ... contribuirono ad aggravare la situazione delle campagne cinesi. Si vennero così sviluppando delle tensioni sociali che sarebbero sfociate in numerose rivolte»<sup>23</sup>, molte delle quali animate da un sentimento anti-occidentale.

La Gran Bretagna e la Francia, non completamente soddisfatte delle agevolazioni loro concesse dopo Nanchino e desiderose di aprire il mercato cinese ai loro prodotti industriali, approfittarono della debolezza di un impero scosso dalle rivolte interne per scatenare una seconda Guerra dell'Oppio (1856-1858), dall'esito ancora più disastroso per la Cina di quella precedente.

<sup>23</sup> M. SABATTINI - P. SANTANGELO, *Storia della Cina dalle origini alla fondazione della repubblica*, Roma-Bari 2004, p. 599. Sulle rivolte popolari cinesi nel XIX secolo, fra le quali la più nota è quella dei Taiping, *ibidem*, pp. 599-606.

Con il trattato di Tianjinn (1858) il Celeste Impero, impoverito da nuove e pesanti "riparazioni", fu costretto ad aprire altri porti agli occidentali (compresa l'isola di Formosa, «avendo l'esperienza dimostrato che l'apertura di nuovi porti al commercio straniero è una delle necessità dell'epoca»<sup>24</sup>) e a concedere la libertà di circolazione ai mercanti («I francesi ... potranno dedicarsi al commercio o all'industria in tutta sicurezza e senza nessun ostacolo ... essi potranno circolare liberamente»<sup>25</sup>) e ai missionari cristiani («Avendo la religione cristiana come scopo essenziale quello di condurre gli uomini alla virtù, i membri di tutte le chiese cristiane beneficeranno di una completa sicurezza per le loro persone, le loro proprietà e per il libero esercizio delle loro pratiche religiose, e una protezione efficace sarà assicurata ai missionari che si recheranno pacificamente all'interno del paese ... »<sup>26</sup>), alimentando i sentimenti xenofobi della popolazione.

Con gli accordi di Pechino (1860) – dopo che Gran Bretagna e Francia avevano dato una nuova prova di forza giungendo a bruciare il Palazzo d'Estate

Con il trattato di Tianjinn (1858) il Celeste Impero, impoverito da nuove e pesanti "riparazioni", fu costretto ad aprire altri porti agli occidentali

– l'ingerenza delle due potenze nelle questioni economico-commerciali cinesi aumentò ancora. Gran Bretagna e Francia ottennero il libero accesso alla navigazione sui fiumi della Cina – la principale via di comunicazione verso i mercati interni – e il diritto di mantenere una legazione fissa nella capitale, una loro rappresentanza diretta presso la corte che non passava più attraverso le tradizionali compagnie commerciali monopolistiche cinesi (*cohong*), sino ad allora sgradite intermediarie – in quanto ritenute esose e corrotte – degli occidentali. Conseguenza ancora più importante, per gli interessi francesi e britannici, fu che la Cina dovette dare esecuzione al trattato di Tianjinn in maniera immediata e completa (anche dei nuovi articoli peggiorativi), non potendo più tergiversare come ancora aveva fatto nei due anni precedenti: «Il trattato di Tien-Tsin ... sarà fedelmente messo in esecuzione in tutte le sue clausole immediatamente... salvo, bene inteso, le modifiche che vi saranno apportate con questa convenzione ... »<sup>27</sup>.

A partire dalla convenzione di Pechino, l'Occidente si trovò in una posizione assolutamente dominante nei confronti della Cina (che doveva guardarsi, inoltre, dalle mire espansionistiche dei russi e dei giapponesi). I porti aperti (creciuti sino a 69 nel 1920), i privilegi daziari sul commercio interno ed estero e, infine, il regime di *extraterritorialità* in cui operavano gli stranieri, garantirono il controllo indiretto degli occidentali sullo stato cinese sino in pieno secondo conflitto mondiale: tutte le concessioni di *extraterritorialità* furono abrogate della repubblica cinese solo nel 1943, allorquando venne messa in discussione la legittimità giuridico-formale dei "trattati ineguali", siglati nei cent'anni precedenti in aperta violazione delle norme diritto internazionale.

<sup>24</sup> *Traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu a Tien-Tsin [Tianjinn] le 27 juin 1858 entre la France et la Chine*, art. 6, in: L. DE REINACH, *Recueil des traités conclus par la France en Extrême-Orient (1684-1902)*, Paris 1902, pp. 48-66. Questa e le altre traduzioni sono mie.

<sup>25</sup> *Traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu a Tien-Tsin* (cit.), art. 7.

<sup>26</sup> *Ibidem*, art. 13.

<sup>27</sup> *Convention de paix additionnelle au Traité de Tien-Tsin conclue à Pékin le 25 octobre 1860*, art. 3, in L. DE REINACH, *Recueil des traités conclus par la France en Extrême-Orient*, cit., pp. 87-91.

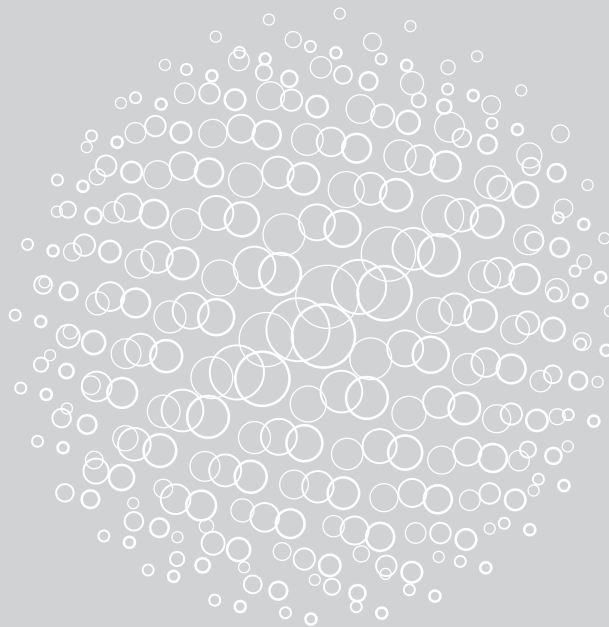


Il rapporto fra Oriente e Occidente, dunque, fu a lungo un rapporto *asimmetrico*, caratterizzato dal fatto che una parte fosse superiore all'altra dal punto di vista militare, economico o tecnologico (o per i tre aspetti insieme), riuscendo ad imporre, in qualche modo, le proprie "leggi". Fra Settecento e Ottocento, come si è visto, cambiò l'attore dominante del teatro geopolitico asiatico ma non la generale asimmetria della relazione: dopo secoli di predominio dell'Asia sull'Europa, iniziava una nuova "era" di superiorità occidentale, per certi versi improvvisa e inaspettata<sup>28</sup>, sorta cioè senza che si sia passati attraverso un ben identificabile periodo di equilibrio fra le forze contrapposte.

Dopo due conflitti mondiali, dopo le tensioni della guerra fredda e i traumi della decolonizzazione, nel globalizzato XXI secolo, non è per nulla scontato che questo rapporto Oriente-Occidente (che include, perlomeno a partire dalla fine del XIX secolo, anche gli Stati Uniti d'America) si vada caratterizzando, nel futuro, per un equilibrio – per una *simmetria* – maggiore rispetto ai secoli passati.

<sup>28</sup> Anche nei più brillanti circoli culturali europei, alla metà del Settecento, era opinione generalmente accettata che i rapporti – perlomeno quelli economici – fra Europa ed Asia fossero sempre e invariabilmente gli stessi sin dall'antichità. L'Asia si arricchiva con i metalli preziosi esportati dai mercanti europei: «Nonostante il commercio sia soggetto a grandi innovazioni, può accadere che alcune cause fisiche, le caratteristiche del territorio o del clima, ne fissino per sempre la sua natura. Oggi non facciamo traffici con le Indie che grazie all'argento che vi inviamo. I Romani vi portavano ogni anno circa cinquanta milioni di sesterzi. Questo denaro, come il nostro oggi, era scambiato con merci che essi trasportavano in Occidente. Tutti i popoli che hanno commerciato con le Indie vi hanno sempre portato metalli [preziosi] ricavandone merci ... ». Montesquieu, *De l'Esprit de lois* (éd. établie par L. Versini), 2 vol., Gallimard, Parigi 1995 (1 ed., Ginevra 1748), vol. II, p. 635 (la traduzione è mia).

osservatorio internazionale



Filippo Andreatta

# La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

FILIPPO ANDREATTA  
 è Professore di Relazioni  
 Internazionali all'Università  
 di Bologna, sede di Forlì.

## Introduzione\*

I problemi legati alle armi nucleari non sono destinati a scomparire nel breve termine. Le ireniche prospettive per un disarmo completo sono infatti utopistiche finché sopravviverà la politica internazionale come la conosciamo. Le armi nucleari non possono infatti essere "disinventate" e, nonostante la critica pacifista che si è prodigata nell'affermare il contrario, hanno provato più volte la loro utilità per gli stati che ne erano dotati. Gli Stati Uniti hanno utilizzato le armi atomiche non solo per esercitare deterrenza contro un attacco nucleare sovietico, ma anche contro l'ipotesi che l'Urss sfruttasse la propria superiorità *convenzionale* in Europa occidentale o in altre zone strategiche, che avrebbe altrimenti potuto condurre ad una guerra calda tra le superpotenze<sup>1</sup>. Più in generale, gli arsenali atomici sviluppati dalle potenze nucleari hanno drasticamente ridotto, con la loro stessa esistenza, la probabilità

che l'una le utilizzasse contro l'altra<sup>2</sup>. Anche per le nuove potenze nucleari, Israele, India e Pakistan, le armi nucleari hanno comportato un aumento sia del loro status internazionale, sia della loro percezione di sicurezza<sup>3</sup>.

È per queste ragioni che un certo numero di paesi dalla fine della guerra fredda ha cercato di dotarsi di armi di distruzione di massa. Un drastico aumento nel numero degli arsenali potrebbe però rivelarsi pericoloso, e portare ad uno scenario da incubo molto differente dalla relativa stabilità goduta dal sistema internazionale durante la guerra fredda. Non tutti gli stati si comporterebbero con la stessa responsabilità che ha caratterizzato le superpotenze, e una proliferazione incontrollata aumenterebbe le probabilità che, prima o poi, un gruppo terroristico riesca a reperire una o più testate per effettuare attentati devastanti.

Per le stesse ragioni per le quali non è praticabile l'opzione del disarmo, non è possibile trovare una soluzione mili-

\* Ringrazio Emanuele Castelli, Michele Chiaruzzi e Lorenzo Zambenardi per gli utili suggerimenti.

<sup>1</sup> Questa è la conclusione della maggior parte degli strateghi nucleari americani a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta. R.E. OSGOOD, *Limited War: The Challenge to American Strategy*, Chicago 1957; B. BRODIE, *Strategy in the Missile Age*, Santa Monica 1959; T. SCHELLING, *Arms and Influence*, Yale 1966; H. KAHN, *On Thermonuclear War*, Princeton 1960; K. KNORR - T. READ (eds.), *Limited Strategic War*, Princeton 1962; A. WOHLSTETTER, *The Delicate Balance of Terror*, in «Foreign Affairs», 37, 1959, 2, pp. 211-234; G.H. SNYDER, *Deterrence and Defense*, Princeton 1961; H.A. KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York 1957. Per un'ottima rassegna, cfr. L. FREEDMAN, *The Evolution of Nuclear Strategy*, New York 1989.

<sup>2</sup> Sulla deterrenza "esistenziale", cfr. il libro dell'ex segretario alla Difesa delle amministrazioni Kennedy e Johnson, R. MCNAMARA, *Blundering Into Disaster: Surviving the First Century of the Nuclear Age*, New York 1986 e la recensione critica L. FREEDMAN, *I Exist, Therefore I Deter*, in «International Security», 13, 1, 1988, pp. 177-194.

<sup>3</sup> S. SAGAN, *Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb*, in «International Security», 21, 1996, 3, pp. 54-86.

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

tare definitiva. È infatti altrettanto utopico pensare che con pochi, o addirittura un singolo intervento militare si possa risolvere per sempre il problema della proliferazione. Tra la tentazione di ignorare la questione nucleare ipotizzando irrealistiche denuclearizzazioni, e quella di risolvere il problema ottimisticamente una volta per tutte con una “ultima” guerra, la comunità internazionale deve continuare ad esprimere una politica equilibrata e articolata con l’obiettivo di limitare il più a lungo possibile l’emergere di nuovi arsenali in zone di crisi, nella consapevolezza che

ogni soluzione tecnica sarà sempre necessariamente precaria e transitoria.

Durante l’amministrazione Clinton, si è definito un menu di possibili risposte alla proliferazione, riassunto nelle cosiddette “8 D”: dissuasione, disarmo, diniego, diplomazia, disinnescamento, deterrenza, difesa e distruzione<sup>4</sup>. In questo saggio si raggrupperanno queste opzioni in varie categorie a seconda delle loro specifiche vocazioni e del contesto nel quale possono essere impiegate, suggerendo che alcune (le prime quattro) sono mirate ad una *prevenzione* della proliferazione, mentre altre (le seconde

Tabella 1 Politiche di lotta alla proliferazione

Contesto	Policy (8D)	Descrizione
Pre-proliferazione (prevenzione prima del riarmo)	Dissuasione ( <i>Dissuasion</i> )	Protezione nucleare degli alleati da minacce atomiche o convenzionali (es. Nato)
	Disarmo ( <i>Disarmament</i> )	Accordi internazionali di disarmo e controllo degli armamenti (es. Tnp)
	Diniego ( <i>Denial</i> )	Limitazione e monitoraggio dell’accesso a tecnologie o materiali critici (es. Nsg)
De-proliferazione (rinuncia al riarmo da parte di chi ha già cominciato)	Diplomazia ( <i>Diplomacy</i> )	Negoziati bilaterali o multilaterali per la rinuncia al riarmo atomico
Contenimento della proliferazione (limitazione dei rischi connessi all’esistenza di un nuovo arsenale)	Disinnescamento ( <i>Defusion</i> )	Accordi per il monitoraggio o la messa in sicurezza degli arsenali
	Deterrenza ( <i>Deterrence</i> )	Minaccia di rappresaglia in caso di uso
Contro-proliferazione (annullamento della proliferazione o delle sue conseguenze tramite mezzi militari)	Difesa ( <i>Defense</i> )	Misure di contenimento dei danni di un attacco nucleare e di abbattimento dei vettori di trasporto delle testate
	Distruzione ( <i>Destruction</i> )	Attacco preventivo (convenzionale o nucleare) contro un nuovo arsenale o installazioni critiche

<sup>4</sup> A. CARTER, *How to Counter WMD*, in «Foreign Affairs», 83, 2004, 5, pp. 72-85.

quattro) entrano in gioco quando la proliferazione è già avvenuta o è in procinto di compiersi. Tra queste ultime, due (disinnescamento e deterrenza) hanno l'obiettivo di fornire un *contenimento* alle conseguenze della nascita di nuovi arsenali, mentre due (difesa e distruzione) ambiscono ad annullare gli effetti o la stessa esistenza di nuovi arsenali, tramite una politica di attiva *controproliferazione*. La tesi qui sostenuta è che la comunità internazionale non possa rinunciare a nessuno degli strumenti a sua disposizione per affrontare un problema così complesso e pericoloso, e che sarebbe pertanto sbagliato percepire la scelta tra contenimento e controproliferazione come tra due opzioni che si escludono a vicenda. Mentre la persistente minaccia nucleare richiede un prolungato equilibrio da parte della comunità internazionale, la tendenza dell'amministrazione Bush a cercare una soluzione militare è squilibrata così come una certa tendenza per il negoziato "ad oltranza" da parte di alcuni alleati europei. Sarebbe auspicabile che in futuro le politiche di lotta alla proliferazione si muovano in mezzo a questi due estremi.

### La rivoluzione nucleare e la proliferazione

Le armi nucleari hanno indubbiamente avuto un impatto stabilizzante sulle relazioni internazionali. Sin dalla loro drammatica apparizione sulla scena internazionale, a Hiroshima e Naga-

saki nell'agosto del 1945, le armi atomiche hanno assunto un ruolo da protagoniste. Nel suo *The Absolute Weapon*, il primo grande stratega nucleare, Bernard Brodie, aveva già compreso il carattere radicalmente nuovo delle armi di distruzione di massa e il loro impatto decisivo sul modo di condurre la guerra e la diplomazia<sup>5</sup>. Lo studioso americano, scrivendo nel 1946, affermava che mentre fino ad allora l'obiettivo della strategia era stato quello di vincere un conflitto armato, da quel momento in poi il suo obiettivo sarebbe stato quello di evitare una guerra, dal momento che la capacità distruttiva delle armi atomiche era incontrollabile<sup>6</sup>. In particolare, rispetto alle forze militari prima dell'era atomica, che potevano garantire sia la capacità di distruggere l'avversario sia quella di impedire all'avversario di distruggere, le forze nucleari potevano garantire con efficacia senza precedenti il primo obiettivo ma non più il secondo<sup>7</sup>. Né i vinti, ma neanche i vincitori, potevano difendersi e mettersi al riparo dalla minaccia atomica.

Questo stravolgimento del significato della strategia, e l'imperativo categorico che lo giustificava, avrebbero profondamente influenzato tutta la politica internazionale nei decenni successivi, ponendo le considerazioni strategiche, per loro natura strumentali al raggiungimento di obiettivi politici, in una inusuale posizione di dominanza rispetto a qualsiasi altra considerazione. Secondo Philip Windsor, uno dei più acuti osservatori della strategia nu-

<sup>5</sup> B. BRODIE (ed.), *The Absolute Weapon*, New York 1946.

<sup>6</sup> Morton Halperin ha addirittura espresso la propria preferenza per il termine "esplosivi nucleari" piuttosto che "armi nucleari", dal momento che non avrebbero un uso strategico ma sarebbero solo strumenti per la distruzione anche di quello che dovrebbero proteggere. M. HALPERIN, *Nuclear Fallacy: Dispelling the Myth of Nuclear Strategy*, Cambridge Mass. 1987.

<sup>7</sup> R. JERVIS, *The Nuclear Revolution and the Common Defense*, in «Political Science Quarterly», 1986, 101, 5, 689-703, p. 690.

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

cleare durante la guerra fredda, il motto di Clausewitz – «la guerra è la continuazione della politica con altri mezzi» – era stato ribaltato dall'introduzione della bomba atomica<sup>8</sup>. La competizione tra superpotenze era infatti caratterizzata da una situazione nella quale la politica era diventata «la continuazione della guerra con altri mezzi», dal momento che una guerra «calda» era resa estremamente poco desiderabile dalla distruttività della nuova tecnologia. La guerra fredda rimase quindi sospesa in un limbo, né pace né guerra, proprio a causa delle armi nucleari, in quanto anche se l'insanabile conflitto tra superpotenze faceva sì che la pace fosse «impossibile», la guerra era comunque «improbabile» a causa dei rischi di olocausto atomico<sup>9</sup>.

---

La guerra fredda rimase quindi sospesa in un limbo, né pace né guerra, proprio a causa delle armi nucleari

Alcuni studiosi hanno addirittura discusso di una «rivoluzione» nucleare che avrebbe impedito una guerra tra grandi potenze, modificando radicalmente la natura della politica internazionale, che si era svolta, sin dagli albori dell'era moderna, sotto la costante possibilità di un conflitto interstatale violento<sup>10</sup>. Questa constatazione ha indotto alcuni autorevoli esponenti di un'importante scuola di pensiero sulle relazioni internazionali

– il realismo strutturale – a suggerire l'utilità della proliferazione delle armi atomiche. Se avevano impedito una guerra globale tra Stati Uniti e Unione Sovietica, avrebbero potuto ipoteticamente «congelare» analoghi conflitti a livello regionale<sup>11</sup>.

Due sono le categorie di argomentazioni che hanno persuaso la maggior parte della disciplina (e la quasi totalità delle cancellerie) a non condividere questa opinione. Da un lato, viene messo in luce come – prima di raggiungere un equilibrio nucleare stabile – le fasi iniziali del riarmo atomico possano essere estremamente pericolose. Fino a che un arsenale rimane piccolo e poco differenziato (come è prevedibile in una fase iniziale) è infatti potenzialmente vulnerabile ad un attacco preventivo da parte di un avversario. Questa vulnerabilità porta a sua volta ad una situazione pericolosa e instabile nella quale lo stato in questione ha interesse a lanciare subito i suoi missili per evitare di essere disarmato, mentre la controparte ha interesse a neutralizzarlo prima che questo avvenga. È per questo che l'effetto stabilizzante delle armi nucleari si avrebbe solo dopo che entrambe le parti si siano dotate di arsenali di «secondo colpo», che a loro volta richiedono un investimento sia quantitativo, sia qualitativo non facilmente alla portata di qualsiasi stato.

Dall'altro lato, la teoria della deterrenza presuppone che gli stati nucleari,

<sup>8</sup> P. WINDSOR, *Strategic Thinking: An Introduction and Farewell*, Boulder 2002, p. 3.

<sup>9</sup> Queste almeno sono le formule utilizzate da Raymond Aron, cfr. P. HASSNER, *Beyond the Three Traditions: The Philosophy of War and Peace in Historical Perspective*, in «International Affairs», 70, 1994, 4, pp. 737-756.

<sup>10</sup> R. JERVIS, *The Meaning of the Nuclear Revolution*, Ithaca 1989.

<sup>11</sup> K. WALTZ, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, in «Adelphi Papers», N. 171, London 1981; idem, *Nuclear Myths and Political Realities*, in «American Political Science Review», 84, 1990, 3, pp. 731-745; J. MEARSHEIMER, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, in «International Security», 15, 1990, 1, pp. 5-56.



come le superpotenze dell'era della guerra fredda, siano grandi e stabili potenze la cui sopravvivenza non sia mai stata messa direttamente a repentaglio<sup>12</sup>. Al contrario, alcuni degli stati oggi "a rischio" di proliferazione sono deboli e insicuri, guidati da leadership spesso precarie e disposte a far pagare costi ingenti al loro paese pur di rimanere in sella. Alcuni di questi stati, inoltre, potrebbero non essere in grado di controllare i loro arsenali, a causa di fragili rapporti tra governo civile e gerarchie militari o dell'incapacità di proteggere le armi in loro possesso da fazioni ribelli, terroristi o semplicemente squilibrati<sup>13</sup>.

All'indomani della fine della guerra fredda, il cambiamento negli equilibri strategici ha fornito un ulteriore incentivo alla limitazione della diffusione degli arsenali atomici. Dopo aver trascorso la guerra fredda in una situazione, reale o percepita, di inferiorità con-

venzionale, gli Stati Uniti e i loro alleati si sono trovati in una condizione di predominanza militare che alcuni definiscono senza precedenti nella storia. Le armi nucleari sono quindi passate dal costituire un elemento essenziale della difesa occidentale contro l'Armata Rossa, ad essere una potenziale minaccia – in mano a potenze di gran lunga inferiori – capace di bilanciare la superiorità dell'Occidente<sup>14</sup>.

### La prevenzione di nuovi arsenali

Le politiche di prevenzione, data la relativa accessibilità della tecnologia (sia le bombe atomiche che i missili in grado di trasportarle risalgono dopotutto agli anni Quaranta), hanno nel complesso conseguito un successo di notevole portata. Oltre alle cinque potenze nucleari riconosciute (Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna e Fran-

Tabella 2 Nascita e consistenza degli arsenali nucleari

Stato	Test atomico	Test termonucleare	Numero di testate
Stati Uniti	16/7/1945	1/11/1952	6.000 (e 4.000 in riserva)
Russia	29/8/1949	12/8/1953	10000
Regno Unito	3/10/1952	8/11/1957	200
Francia	11/2/1960	24/8/1968	350
Cina	16/10/1964	17/6/1967	130
Israele	1963? 1979?		100
India	18/5/1974	11/5/1998	50
Pakistan	28/5/1998		60
Corea del Nord	9/10/2006		> 10

Fonte: Bulletin of the Atomic Scientists

<sup>12</sup> Sebbene la deterrenza rispetto ad uno scontro diretto tra superpotenze abbia funzionato, ci sono stati almeno due scontri militari tra potenze nucleari, anche se questi non hanno dato luogo ad un *escalation* nucleare – nel 1969 tra Cina e Unione Sovietica sul fiume Ussuri e tra India e Pakistan nel conflitto di Kargil trent'anni dopo – e il deterrente nucleare israeliano non ha fermato l'attacco di Egitto, Giordania e Siria nel 1973.

<sup>13</sup> S. SAGAN, *The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons*, in «International Security», 18, 1994, 4, pp. 66- 107.

<sup>14</sup> R. BETTS, *The New Threat of Mass Destruction*, in «Foreign Affairs», 77, 1998, 1, pp. 26-41.

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

cia, le stesse cinque con diritto di veto nel consiglio di sicurezza dell'Onu), ci sono oggi solo tre potenze nucleari (India, Pakistan e Israele) e due stati con programmi atomici significativi (Iran e Corea del Nord), mentre negli anni Sessanta si prevedeva che dopo quarant'anni gli stati nucleari sarebbero stati due o tre decine.

Questo successo è stato perseguito con una politica basata su tre pilastri. La più importante delle misure è stata la dissuasione rappresentata dalla determinazione delle superpotenze a garantire la protezione dei propri alleati, riducendo pertanto i loro incentivi a dotarsi di un arsenale atomico autonomo, o gli incentivi di altri a minacciarli. L'ombrello nucleare americano in Europa occidentale e in Asia orientale, ad esempio, ha fatto sì che un certo numero di paesi minacciati dal blocco sovietico e dalla Cina – tra i quali Italia, Germania, Turchia, Giappone, Corea del Sud e Taiwan – non percorresse la

strada del riarmo nonostante ne avesse le possibilità. Una delle funzioni di un'alleanza istituzionalizzata come la Nato, al contrario delle alleanze a geometria variabile, è proprio quella di offrire una sicurezza di lungo termine che dissuada gli alleati dal ricercare un deterrente indipendente. È anche per questa ragione che permangono gli accordi di condivisione nucleare in Europa occidentale secondo i quali 180 delle 480 testate nucleari americane (bombe B61) sul continente sono utilizzabili in caso di conflitto dai paesi che le ospitano.

La seconda misura è quella del disarmo e del controllo degli armamenti, come è previsto dal Trattato di non proliferazione (Tnp) firmato nel 1968. Secondo il Tnp, infatti, le potenze nucleari riconosciute si impegnano a non favorire la proliferazione ad altri stati (art. 1), a ridurre i propri arsenali (art. 6) e a trasferire tecnologia nucleare pacifica (art. 4) in cambio di una garan-

Tabella 3 Testate nucleari americane in Europa

Base	Controllo americano	Accordo di condivisione
Kleine Bruegel (Belgio)		20
Buchel (Germania)		20
Ramstein (Germania)	90	40
Aviano (Italia)	50	
Ghedi Torre (Italia)		40
Volkel (Olanda)		40
Incirlik (Turchia)	50	40
Lakenheath (Regno Unito)	110	
Totale	300	180

Fonte: Bulletin of the Atomic Scientists

zia da parte degli stati non nucleari di non dotarsi di un proprio arsenale (art. 2), sia rifiutando aiuti esterni sia ponendo il proprio materiale fissile per uso civile sotto il controllo dell'Agenda Internazionale per l'Energia Atomica (art. 3)<sup>15</sup>. Nel dopo guerra fredda, l'importanza dell'Iaea e delle sue ispezioni è cresciuta come elemento di certificazione dello status nucleare dei paesi membri, come dimostrano i ruoli importanti ricoperti da H. Blix e M. El Baradei nei casi iracheno e iraniano, rispettivamente. Ad oggi, le uniche potenze a non far parte del Tnp sono le tre "nuove" potenze nucleari (Israele, Pakistan e India) e il trattato è stato rinnovato indefinitamente nel 1995. A supporto del regime globale di non proliferazione vi sono poi accordi regionali per la denuclearizzazione di alcune zone geografiche: il trattato dell'Antartico, il trattato di Tlatelolco per l'America Latina e quello di Raratonga per il Pacifico meridionale.

La terza misura è quella del diniego, che consiste nell'impedire l'accesso alla tecnologia e ai materiali fissili necessari per un'arma nucleare. Negli anni Settanta è stato fondato il *Nuclear Supplier's Group* (Nsg) che oggi include come membri 45 nazioni dotate di conoscenze tecnologiche critiche. Di particolare rilevanza è poi il programma

di *Cooperative Threat Reduction* (Ctr) siglato dopo la fine della guerra fredda da Stati Uniti (autorizzati dalla legge Nunn-Lugar del 1991) e Russia per il controllo, la manutenzione e la riduzione dell'arsenale nucleare ereditato dall'Unione Sovietica, che avrebbe altrimenti costituito un grave rischio per la proliferazione<sup>16</sup>. Alcuni studiosi, come Graham Allison, chiedono ulteriori sforzi per il censimento e la messa in sicurezza di tutto il materiale fissile, una risorsa relativamente scarsa, che garantirebbero la comunità internazionale dal pericolo di riarmi di tipo clandestino<sup>17</sup>.

A questi tre pilastri si è poi aggiunto un ulteriore elemento: quello della diplomazia in quei casi in cui le politiche di prevenzione non si fossero dimostrate sufficienti. Ad esempio, i programmi nucleari di Argentina e Brasile sono stati interrotti, dopo la fine delle dittature militari nel 1983 e nel 1986 rispettivamente, anche a causa della pressione negoziale degli Stati Uniti e della comunità internazionale. Più controverso è il caso della Corea del Nord, convinta dall'*Agreed Framework* del 1994 a sospendere la ricerca nucleare militare in cambio di aiuti americani e sudcoreani al proprio programma atomico civile, e che ha successivamente violato gli accordi riprendendo il

<sup>15</sup> Altrettanto importante per il Tnp è stata la assicurazione da parte delle potenze nucleari che non avrebbero usato i loro arsenali contro stati non nucleari, sebbene questa garanzia sia ultimamente stata erosa dalle minacce di alcune potenze nucleari (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) di utilizzare il loro deterrente atomico in caso di attacco con altre armi di distruzione di massa (chimiche, batteriologiche e radiologiche), anche perché queste potenze non sono dotate di armi di questo tipo (a causa degli accordi di disarmo internazionale su queste materie) e non potrebbero quindi effettuare una rappresaglia di tipo "simmetrico".

<sup>16</sup> Altra strada, più indiretta, è quella delle sanzioni economiche, che oltre a segnalare la volontà della comunità internazionale di stigmatizzare la violazione del regime di non proliferazione, tentano di limitare la capacità di accumulo di quelle risorse economiche necessarie per un programma su larga scala, come ad esempio le sanzioni contro l'Iran, la Corea del Nord, l'India dopo i test termonucleari del 1998 e l'Iraq dopo la guerra del 1991.

<sup>17</sup> G. ALLISON, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*, New York 2004.

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

programma di riarmo. La diplomazia si è dimostrata utile anche nei casi in cui ci sia stata una proliferazione accidentale. Quando si è dissolta l'Unione Sovietica, tre degli stati che hanno dichiarato la loro indipendenza – Ucraina, Kazakistan e Belarus – si sono ritrovati con armi nucleari sovietiche sul loro territorio, ma le hanno consegnate alla Russia (che ha ereditato diritti e doveri dell'Urss secondo il Tnp) grazie alle pressioni diplomatiche e alle offerte di aiuto economico congiunte di Russia e Stati Uniti. In questo caso, la diplomazia è stata mirata ad una vera e propria de-proliferazione.

### I persistenti pericoli di proliferazione

Nel complesso la prevenzione della proliferazione ha funzionato bene, anche se non si tratta di un regime invulnerabile. Un certo numero di paesi – anche mentre facevano parte del Tnp – è infatti riuscito a perseguire un programma atomico in segreto. Nel 1991, il governo sudafricano annunciò, nella sorpresa generale, che era riuscito negli anni dell'*apartheid* a completare un piccolo arsenale nucleare (probabilmente con l'aiuto tecnico di Israele, che aveva ottenuto in cambio uranio per il proprio programma) e che lo aveva smantellato alla vigilia della fine del regime di discriminazione dei neri<sup>18</sup>.

Sempre nel 1991, durante la guerra del Golfo, si scoprì invece che l'Iraq di Saddam Hussein aveva un programma nucleare avanzato, ripreso dopo che Israele aveva distrutto con un raid aereo nel 1981 il reattore di Osiraq (costruito dalla Francia, rifornito di materiale fissile brasiliano, e dotato di tecnologia italiana e austriaca) che avrebbe dovuto produrre plutonio a scopo militare. Nonostante il timore di un programma clandestino, che ha provocato costanti tensioni tra l'Iraq, la commissione di ispettori incaricata di verificarne il disarmo (la *United Nations Special Commission*, Unscm) e gli Stati Uniti, e che ha in seguito giustificato l'invasione americana del 2003, l'Iraq non aveva proseguito sulla strada della proliferazione dopo la prima guerra del Golfo. Due ulteriori stati che hanno tentato di aggirare le politiche di non proliferazione sono la Libia e la Corea del Nord, che hanno però rinunciato ai loro propositi nel 2003 e nel 2007 rispettivamente, sebbene quest'ultima abbia probabilmente assemblato un piccolo numero di testate prima di abbandonare il programma<sup>19</sup>. Questo significa che l'Iran, che come la Libia e la Corea del Nord ha goduto dell'aiuto clandestino da parte dello scienziato pachistano Abdul Quadeer Khan<sup>20</sup>, è al momento l'unico stato con un programma di proliferazione nucleare attivo, e che non sembra, peraltro, prossimo alla conclusione<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> P. LIBERMAN, *The Rise and Fall of the South African Bomb*, in «International Security», 26, 2001, 2, pp. 45-86

<sup>19</sup> Un bombardamento israeliano in Siria il 6 settembre 2007 sembra fosse mirato contro un'installazione nucleare sviluppata con l'aiuto della Corea del Nord.

<sup>20</sup> C. BRAUN - C. CHYBA, *Proliferation Rings: New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime*, in «International Security», 29, 2004, 2, pp. 5-49.

<sup>21</sup> L'International Institute for Strategic Studies ritiene che la conclusione del programma iraniano (con una decina di testate) richiederebbe probabilmente fino al 2015, con alcuni significativi risultati entro la fine del decennio (una prima testata) se l'Iran abbandonasse ogni cautela.

<http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/irans-strategic-weapons-programmes>

Ciò nonostante, le prospettive per la proliferazione rimangono pericolose. Quegli stati che hanno dimostrato un interesse in questo senso sono – quasi per definizione – in contrasto con la comunità internazionale. Oltre alle motivazioni di status, la volontà di sottoporsi ai rischi collegati con l'opposizione al regime di non proliferazione sottintende infatti una ferma determinazione a difendersi da un rischio di attacco che si considera concreto. È anche per questo che non si può essere del tutto certi che gli stati "a rischio" abbiano effettivamente rinunciato ai loro propositi. La proliferazione, inoltre, comporta il rischio di un "effetto domino" in quanto la costituzione di un arsenale da parte di una potenza regionale innesca un processo a catena di emulazione da parte delle altre. Il successo del riarmo iraniano, per esempio, potrebbe stimolare altre potenze, quali Arabia Saudita ed Egitto, a dotarsi anch'esse di armi nucleari, e questo potrebbe indurre Israele ad incorrere in contromisure, inclusi attacchi preventivi contro gli arsenali avversari prima che questi diventino invulnerabili. Anche un significativo riarmo nordcoreano potrebbe innescare una spirale, con Corea del Sud, Giappone e Taiwan alla ricerca di una maggiore sicurezza, e con la Cina che si sentirebbe minacciata da questi nuovi arsenali.

Quali sono le possibili strategie della comunità internazionale nei confronti di uno stato che abbia ignorato le misure di prevenzione e de-proliferazione descritte nella sezione prece-

dente, e che sia in procinto di varcare il confine critico dotandosi di un deterrente atomico? A questo riguardo esistono due possibili tipi di reazione. Da un lato, è possibile "contenere" il fatto compiuto della proliferazione, limitandosi a cercare di ridurre i rischi di un uso accidentale tramite misure di disinnesco della tensione (quali un rallentamento delle procedure di impiego delle armi o un monitoraggio degli arsenali) e di impedire tramite la deterrenza che le armi vengano effettivamente usate. Dall'altro lato, è possibile cercare di annullare gli effetti della nascita di nuovi arsenali tramite misure di "controproliferazione": di difesa (in grado di abbattere i missili che trasportano le armi) o di distruzione degli arsenali (o delle installazioni necessarie per la proliferazione) tramite un attacco preventivo (*pre-emptive* o *pre-ventive* che sia).

---

È possibile cercare di annullare gli effetti della nascita di nuovi arsenali tramite misure di "controproliferazione"

Al momento, sembra che la comunità internazionale sia divisa sulla strada da prendere. Mentre gli Stati Uniti appaiono disposti all'opzione "difesa e distruzione", i loro alleati europei sono più propensi a quella opposta "disinnesco e deterrenza", e le potenze non occidentali (Russia e Cina) sembrano orientate ad ostacolare una politica di controproliferazione troppo muscolare (la Cina ha a lungo contestato un

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

inasprimento delle sanzioni contro la Corea del Nord, mentre la Russia, oltre ad aver fornito aiuto tecnologico all'Iran, si oppone apertamente all'ipotesi di un attacco mirato a ridurre la capacità nucleare).

L'irrigidimento della posizione americana è visibile nella postura diplomatica, che ha portato a minacce militari contro l'Iran e, in precedenza, contro Libia e Corea del Nord, dopo l'invasione dell'Iraq che era giustificata principalmente come un'operazione per distruggere le armi di distruzione di massa di Saddam Hussein. La diplomazia è corroborata anche dallo sviluppo delle tecnologie militari. Dal lato delle capacità distruttive, gli Stati Uniti hanno introdotto una nuova versione della testata B61, aumentandone le capacità di penetrazione, e stanno sviluppando una nuova generazione di testate – sia convenzionali, sia nucleari – con una potenza limitata e concentrata con lo scopo di essere in grado di bombardare i bunker sotterranei nei quali si nascondono alcuni obiettivi. Dal lato delle capacità difensive, gli Stati Uniti hanno potenziato il progetto di *National Missile Defense* (Nmd, ribattezzato *Ground Based Midcourse Defense* nel 2002) con l'obiettivo di abbattere missili intercontinentali ostili, ritirandosi contestualmente dal trattato *Anti Ballistic Missile* del 1972, che vietava sistemi difensivi, nel 2001<sup>22</sup>. Al momento, ci sono sensori e intercettori antimissile in Alaska, California e Regno Unito, ed è previsto un ampliamento della rete con installazioni in

Polonia, Repubblica Ceca e Groenlandia. Alle installazioni terrestri verranno in seguito aggiunti sistemi laser a bordo di aerei e sistemi antimissilistici basati su navi.

L'altra importante innovazione introdotta dall'amministrazione Bush nella strategia nucleare americana riguarda un atteggiamento differenziale nei confronti degli arsenali delle nuove potenze nucleari. In particolare, l'opposizione alla proliferazione *tout court* ha lasciato il posto ad una distinzione tra gli arsenali di potenze amiche e quelli degli stati potenzialmente avversari. Washington ha pertanto rinunciato alle tradizionali proteste sul riarmo israeliano e indiano, e nel secondo caso ha negoziato un accordo nel 2006 per il trasferimento di tecnologia e materiali per il nucleare civile in violazione del Tnp in quanto l'India ha anche un esteso programma militare. L'enfasi americana, in linea con la più spiccata ideologizzazione democratica dell'amministrazione Bush, si è pertanto spostata da una condanna delle armi nucleari *per sé*, ad una condanna della proliferazione da parte di regimi "canaglia" o stati comunque ritenuti inaffidabili, con i quali i negoziati sarebbero inutili.

### Tra contenimento e controproliferazione

Il principale difetto della politica di contenimento è che si tratta di una postura reattiva, non priva di rischi, che

<sup>22</sup> C. GLASER - S. FETTER, *National Missile Defense and the Future of US Nuclear Policy*, in «International Security», 26, 2001, 1, pp. 40-92.

lascia l'iniziativa ai potenziali proliferatori. Al tempo stesso però, il suo principale pregio è quello di cercare di limitare i danni guadagnando tempo in attesa di un cambiamento di politica da parte degli stati "a rischio". La speranza è infatti che un cambiamento di regime nel paese in questione possa modificarne le preferenze, soluzione probabilmente più radicale e definitiva alla minaccia della proliferazione. Sebbene non risolutiva, la risposta del contenimento evita infine i pericoli della militarizzazione e della controproliferazione, che rischiano di avere effetti controproducenti<sup>23</sup>.

In primo luogo, la fattibilità di un'opzione militare è problematica. È infatti richiesta una capacità di *intelligence* della quale i principali servizi segreti non sembrano oggi all'altezza. Non solo le stime hanno sottovalutato gli arsenali sudafricano e iracheno prima del 1991, ma hanno anche clamorosamente sovrastimato il riarmo iracheno prima del 2003. Eppure senza un'analisi accurata dei luoghi di produzione, un attacco preventivo fallirebbe nel suo intento di disarmare lo stato a rischio di proliferazione, senza contare che alcuni obiettivi sono talmente protetti che potrebbero richiedere l'uso di armi non convenzionali per la loro distruzione. L'alternativa ad un bombardamento mirato è in teoria un'occupazione terrestre, ma è improbabile che le forze armate statunitensi siano disponibili ad un'opzione del genere, viste le attuali difficoltà in Iraq e Afghanistan, che sono comunque so-

stanzialmente minori rispetto a quelle che si incontrerebbero con paesi più popolosi e militarmente potenti quali l'Iran o la Corea del Nord<sup>24</sup>.

In secondo luogo, la strategia di controproliferazione rischia di non tenere conto dei basilari principi strategici clausewitziani secondo i quali gli avversari cercheranno di aggirare e frustrare anche i piani migliori, e in particolare si rifiuteranno di competere sui campi di maggiore forza della controparte. Da un lato l'Iran e altri potenziali stati a rischio di proliferazione, come anche la Corea del Nord prima di loro, hanno adottato tecniche di produzione di materiale fissile a scopo militare che non sono facilmente vulnerabili ad un attacco aereo, passando dai grandi e visibili reattori in plutonio all'arricchimento dell'uranio in molteplici (e facilmente nascondibili) piccole centrifughe. Dall'altro lato, sebbene gli stati a rischio presumibilmente cercheranno di sviluppare missili in grado di trasportare testate atomiche (l'Iran sta sviluppando lo Shahab-4 con un raggio di 2.000 chilometri e lo Shahab-5 con un raggio di 10.000, la Corea del Nord il Taepodong-2, con un raggio compreso tra i 4.000 e i 10.000 chilometri), in caso di una difesa efficace potrebbero utilizzare altri canali per il trasporto e l'utilizzo delle testate, quali ad esempio navi o aerei civili.

In terzo luogo, le minacce degli Stati Uniti suscitano la preoccupazione di Russia e Cina. Non solo queste potenze temono altre imprese militari unila-

<sup>23</sup> Per alcune critiche alla politica nucleare dell'amministrazione Bush, cfr. R. POWELL, *Nuclear Deterrence Theory, Nuclear Proliferation and National Missile Defense*, in «International Security», 27, 4, 2000, pp. 86-118 e C. GLASER - S. FETTER, *Counterforce Revisited: Assessing the Nuclear Posture Review's New Missions*, in «International Security», 30, 2, 2005, pp. 84-126.

<sup>24</sup> R. LITWAK, *The New Calculus of Pre-emption*, in «Survival», 44, 2002, 4, pp. 53-80.

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

terali lanciate dagli Stati Uniti, ma le accresciute capacità difensive americane erodono il potere deterrente dei loro arsenali. Nonostante la Nmd sia in grado di abbattere, nella migliore delle ipotesi, solo una salva di pochi missili, sia Russia che Cina hanno affermato la loro intenzione di potenziare le loro capacità offensive con missili più precisi e potenti sia basati a terra (Topol-M1 e CSS-X-10, rispettivamente) sia in mare (Bulava e CSS-NX-4). La Russia ha inoltre ventilato un significativo peggioramento dei rapporti in caso di dispiegamento dei dieci intercettori americani ipotizzati in Polonia, inclusa una cancellazione dei propri impegni in tutti gli ambiti del disarmo (incluso quello convenzionale).

In quarto e ultimo luogo, un'eccessiva dipendenza da soluzioni militari rischia di indebolire le altre politiche di contrasto della proliferazione. I timori delle altre potenze nucleari come Russia e Cina potrebbero incrinare il consenso nella comunità internazionale necessario per l'efficacia delle misure di contenimento. In caso di militarizzazione della risposta, i paesi a rischio di proliferazione potrebbero non avere altra scelta che irrigidirsi, e sarebbero indotti ad accelerare la realizzazione dei loro propositi, frustrando le politiche di prevenzione. L'invasione dell'Iraq nel 2003, giustificata dalla presunta volontà di riarmo del regime di Saddam Hussein, ha infatti probabilmente indotto l'Iran e forse anche la Corea del Nord ad intensificare i propri sforzi di proliferazione. Il supporto inter-

no agli oltranzisti in seno al regime potrebbe, infine, essere moltiplicato almeno nel breve termine dall'effetto di "raccolta attorno alla bandiera" di fronte ad ingerenze esterne, con l'effetto perverso di incentivare una risposta patriottica e intransigente da parte dei potenziali proliferatori<sup>25</sup>.

### I pregi dell'ambiguità

Nonostante i limiti della controproliferazione, sarebbe sbagliato abbandonare *a priori* l'opzione militare. Una latente minaccia – ivi inclusa quella di un lancio preventivo (*first use*) di armi atomiche – aumenta i potenziali rischi di un tentativo di proliferazione, che non può essere preso alla leggera per le ragioni sopra esposte. Il Nobel per l'economia e strategia nucleare, Thomas Schelling, ha argomentato con forza l'utilità per la deterrenza di un ampio spettro di opzioni, tra le quali anche una risposta non completamente sotto controllo, la cosiddetta "threat that leaves something to chance", che indurrebbe la controparte ad una massima cautela e prudenza nel timore di una disastrosa *escalation*<sup>26</sup>. L'efficacia di molte delle altre misure risulterebbe inoltre rafforzata dalla prospettiva che ci possa essere un'ulteriore e ancor più drammatica risposta nel caso l'oggetto delle pressioni internazionali non dovesse cedere. Un attacco mirato contro un piccolo arsenale effettivamente assemblato potrebbe, infine, essere l'unica ed estrema opzio-

<sup>25</sup> J. GALTUNG, *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*, in «World Politics», 19, 1967, 3, pp. 378-416.

<sup>26</sup> T. SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass. 1960, p. 187. Trad. it. *La strategia del conflitto*, Milano 2006.



ne ragionevole per evitare che le armi nucleari possano essere utilizzate durante una crisi regionale o globale.

Non è quindi saggio vedere controproliferazione e contenimento come incompatibili, sebbene concettualmente le due strade possano apparire alternative. Al contrario, se utilizzate entrambe con un certo grado di ridondanza potrebbero rafforzarsi a vicenda. La deterrenza funziona meglio se l'avversario non può essere sicuro di essere al riparo da un attacco preventivo, mentre l'efficacia di una minaccia militare può essere massimizzata se la controparte non sente di avere le spalle al muro e può essere premiata con un accordo diplomatico in caso di rinuncia alla proliferazione. Un approccio flessibile è anche consigliato dalla natura eterogenea delle motivazioni alla base del riarmo nucleare, che vanno da una legittima domanda di maggiore sicurezza fino ad una aggressiva ricerca di un'egemonia regionale<sup>27</sup>.

Contro un avversario determinato ad aggirare i vincoli del regime di non proliferazione non esistono formule magiche per fermarne le intenzioni, e una certa ambiguità è necessaria. Nonostante le soluzioni tecniche – giuridiche, diplomatiche o militari – possano produrre nuove opportunità, queste possono modificare solo i dettagli di quello che rimane, e rimarrà, un

conflitto politico e un “duello” tra la comunità internazionale e gli stati alla ricerca di un proprio deterrente.

Il regime di non proliferazione ha avuto un sorprendente successo e ad oggi l'unica proliferazione potenzialmente destabilizzante, oltre a quella congelata dalla Corea del Nord, è quella iraniana, che non sembra peraltro essere imminente. Il regime è inoltre un sistema articolato e complesso che non si limita al solo trattato, ma che comprende anche altre misure, prime tra tutte quelle dissuasive. È pertanto pericoloso modificare una sola delle sue parti senza mettere in discussione l'insieme.

Ciò nonostante, la proliferazione è inesorabile in quanto la tecnologia è sempre più diffusa mentre permangono le ragioni che spingono alcuni stati a dotarsi di arsenali atomici. L'unica soluzione definitiva alla proliferazione è un cambiamento nella natura della politica internazionale tale da ridurre gli incentivi alla ricerca di un deterrente atomico. Solo quando si sentiranno sicuri anche senza una protezione nucleare, gli stati abbandoneranno i tentativi di dotarsi di questi sistemi d'arma. In attesa di una situazione così radicalmente diversa, l'unica opzione per la comunità internazionale è quella di continuare a combattere la proliferazione con l'intero spettro delle misure a propria disposizione.

Philip Robins

## Turkish Foreign Policy after the Elections

The Turkish elections, spanning April through August, were tense and noisy affairs. The controversy that surrounded them was suggestive of a struggle for the soul of the nation. Yet the drama of the hustings was not in the end reflected in the outcome of the polls. Rather than a close fought contest and the possibility of a hung parliament, the incumbent party of government, the Justice and Development Party (AKP), generally regarded as a post-Islamist organisation, won at a canter. The decisive nature of the parliamentary election was underlined by the AKP's decision to install one of its main leaders as head of state, instead of nominating a compromise candidate. In a country still used to a fragmented political party system and messy, moribund, "Italian style" coalition governments, the AKP's mandate for the next five years is as convincing as imaginable.

So, given the summer's outcome, how will the AKP use this mandate, especially in the realm of foreign affairs? To what extent is the record of the party in government between 2002 and 2007 a gauge of what might be expected to come? To what extent will the government be able to control the foreign policy agenda? Was the secularist minority in Turkey correct in seeing the AKP as a closet Islamist party, which will reveal its true, ideological agenda in foreign policy as elsewhere now it controls the main levers of

government? What role will the military, as self-appointed secular "guardians" of the state, play in balancing the AKP's democratic authority? Such a list of questions, all of continuing relevance to the governance of the country, indicates the rawness of the post-election political atmosphere, and the continuing impact of domestic politics on foreign and security policy.

### The Primacy of the Domestic Agenda

Though the nature of the AKP's election victory was overwhelming, the party has remained wary of the enduring strength of the Kemalist establishment pitted against it. With the military, which has subverted the political process on four occasions in the past, in the vanguard of this resistance, such caution is neither excessive nor unexpected. What it does suggest is that the AKP leadership is likely to pick its battles carefully. It will forge ahead on a narrow but important policy front, while seeking managed (even negotiated) stability in other key areas, the latter resonant of its earlier term in government. And the main characteristic of this approach is that the AKP has already indicated that the domestic political agenda should dominate, at least during the early phase of the administration.

PHILIP ROBINS is a Faculty Fellow and University Lecturer in Middle East Politics at St Antony's College, Oxford

Indeed there is already evidence of a careful, two track approach on the home front in practice. The first example was the presidential election itself. There had been a strong case to be made for a neutral presidency, based on the notion of the division of powers. The general staff's intervention in the first attempt to elect a head of state, in April, had politicised the task to a degree that made such a prudent approach difficult to sustain. Winning almost half of the popular vote in the parliamentary elections, unprecedented since the two party system that existed in the 1950s, more or less obliged the AKP leadership to secure the senior office of state. The alternative would have been to face the accusation from party members in particular that national elections had become a meaningless exercise; that victory had actually amounted to no more than an Orwellian kind of defeat. The fact that the AKP leadership opted to capture the presidency through one of their own, Abdullah Gül, a man who appeared to be damaged goods after the collapse of the late spring process, reflected the magnitude of the national electoral landslide.

The second area of domestic proactivity for the government has been the issue of the constitution. As with the presidency, the issue is of potent symbolic importance. The record shows that the current constitution, adopted by referendum in 1982, was drafted under the oppressive oversight of the 1980 military junta. It is there-

fore tainted by association with a more illiberal age, regardless of the number of times that it has been amended since. The AKP had probably decided on the need to draw up a new constitution even before the summer's election took place. They were certainly quick to reveal a first draft, prepared under the supervision of a mainstream and well respected academic. There now seems to be an unstoppable momentum for constitutional change, an essential part of the AKP's strategy. As with the presidency, a new constitution will be a big bauble to adorn the record of the second AKP government.

---

There now seems to be an unstoppable momentum for constitutional change, an essential part of the AKP's strategy

The third area where the AKP has been most active internally, and here through the efforts of President Gül himself, has been in the area of Kurdish politics. Gül's trip to Diyarbakır, the unofficial capital of Turkey's Kurdish provinces, soon after he assumed office set a priority. The visit came in the aftermath of the swearing in of the new parliament, where the Kurdish nationalist deputies of the Turkish Society Party (TDP) conducted themselves with restraint. They eschewed the incendiary gestures of a similar group of MPs, who had antagonised the Turkish nationalist majority nearly a generation ago, thereby on that occasion helping to polarise positions

on the issue. By contrast, the respectfulness of the TDP members made it easier for Gül to undertake his trip. Indeed, one suspects at least tacit coordination on the issue. But one also wonders, in view of the more recent upsurge in PKK violence, for how long the AKP will be able to manage the Kurdish issue. In the wake of the party's electoral success in the south-east of the country, one fears that too many elements now have a vested interest in destabilisation and political polarisation.

The enthusiastic nature of Gül's welcome in the south-east demonstrates that there is a need for central government to take the country's problematic periphery more seriously than before. His reception will no doubt encourage the president to develop a personal role as a unifier of the disparate parts of Turkish society, something for which his office is well suited. But there could be an opportunity cost. Gül the healer of domestic fissures will leave less time and energy to be Gül the envoy to the four corners of the world, a role that one might have expected to be more instinctively his, given his previous incarnation as a successful AKP foreign minister. Nevertheless, it would be somewhat of a surprise if Gül does not involve himself actively abroad at least some of the time, as his visit to Strasbourg to meet the Chief Justice of the European Court of Human Rights attests. Even Suleyman Demirel, Gül's predecessor but one as head of state, discovered a

niche for himself in foreign affairs, in spite of his general lack of interest in that policy domain down the years. Demirel was the man who maintained a relationship with the aging dictators of the countries of the former soviet south in the mid to late 1990s, when all other leading figures in Turkey had lost interest in the region, after the failure of the so-called "Turkic" policy of the early to mid 1990s.

### An Agenda that Chooses Itself

For all of the preoccupation with domestic affairs, there will be time and energy for foreign affairs too under the second AKP government. This reflects both choice and necessity. In addition to Gül, Turkey has a prime minister, Recep Tayyip Erdogan, who enjoys and sees the value in an active foreign policy. Indeed, it was Erdogan's intensive diplomacy across the EU during the first six weeks of the first AKP government that established the positive view of the new administration in Ankara. The new foreign minister, Ali Babacan, is young and energetic, and, through his previous position as EU chief negotiator, already has good contacts across Europe. Behind the political class, there remains a hard-working and experienced foreign ministry cadre. A combination of a well-regarded political leadership and a professional bureaucracy will likely mean that Ankara continues to punch above its diplomatic weight.

While Gül, Erdogan and Babacan may be expected to be energetic envoys for their country, such enthusiasm is not without its pitfalls. The last two years of the first AKP government were alight with rumours of persistent tensions between Gül and Erdogan. Babacan's appointment as the head negotiator with the EU was long delayed, and widely attributed to his close relationship with Gül. Though Erdogan was a strong supporter of Gül's elevation to the presidency, not least, it is presumed, because it would remove an authoritative, and potentially alternative voice from the cabinet, Gül's ascension to the heights of the presidency will not entirely alleviate the Erdogan-Gül tensions. The offices of prime minister and president are institutionally aligned in a way that builds in conflict. Gül will have to be a supine head of state indeed if there are to be no serious clashes between the two office-holders at some stage over the next parliamentary term, regardless of how close their occupants are at a personal level. Simmering concerns about Gül stealing Erdogan's foreign policy thunder may result in the latter seeking to curb the actions of Babacan, as a pressure point for personal tensions. Such an outcome could not but affect the performance of the foreign ministry, and may contribute to an emerging view of Babacan as a bit of a lightweight.

While Turkey is well placed to offer energetic and focused diplomacy over the course of the next five years, this is not the same as saying that Ankara will

have the leeway to be able to pick and choose its priorities. In many ways, Turkey has its foreign policy priorities forced upon it. The situation in Iraq, and Iraqi Kurdistan in particular, is too unstable and potentially combustible for Turkey not to remain fully engaged. Given the fragmented but inter-dependent nature of the Middle East, an Iraq policy in turn necessitates an active foreign policy towards Iraq's neighbours. The nuclearisation of Iran is a second and over-lapping priority in the Middle East. Both Iraq and Iran animate and complicate Ankara's relationship with Washington, which, with the re-emergence of Turkey's old rival, Russia, creates additional linkages northwards. Finally, the AKP government has little choice but to pursue an active EU strategy. As in 2002, the future prospects of the AKP as a non-mainstream (ie non-Kemalist) party is linked to the degree of democratic pluralism prevailing in the country, for which EU political conditionality is the anchor. With such a large and externally determined foreign policy agenda, the quality of Ankara's foreign policy over the course of the next five years is likely to owe more to its diplomatic managerialism than to its policy innovation.

#### The EU: The Democratic Stabiliser

An interesting and largely unnoticed thing happened in the Turkish view of the EU in the early 2000s: Ankara became more relaxed about

the relationship. Out went the old mantras of the 1990s that the EU was renegeing on its promises to Turkey. Out too went the imagery of the EU as a train leaving the station with the Turkish people still crowding the platform. Instead, a longer-term horizon seemed to permeate at least some Turkish views of the Union. Suddenly it was no longer politically incorrect to speak of a 20 year perspective on Turkish membership of the EU.

---

Suddenly it was no longer politically incorrect to speak of a 20 year perspective on Turkish membership of the EU

There is probably a threefold explanation for this greater inner peace as far as EU-Turkey relations are concerned. First, at the Helsinki summit in December 1999 Turkey had acquired candidacy status of the Union. That meant that institutional ties between Turkey and the EU had become more sophisticated and stable than in the past; after Helsinki, if it wasn't exactly half in already, Turkey was, say, at least a quarter in. Second, rather than obsessing about its bilateral relationship with Brussels, Ankara started to take a look at the experiences of other EU accession states. One thing Turks learnt from the experience was that the opportunities for foreign direct investments (FDI) are at their greatest not on the point of accession, but during the limbo of the accession process itself, when costs are comparatively low

and accession a likelihood at some stage. It is no coincidence that the performance of FDI in Turkey, for nearly two decades mired in red tape and outshone by Eastern Europe, started to take off in 2004. Third, the AKP leadership came to view the EU as an institutional balancer to deter the military from excessive interference in domestic Turkish politics. Increasingly, for reasons of economic and democratic well-being, good or at least sound relations with the Union, was an essential component of stability at home.

At heart, nothing has really changed in the aftermath of the most recent elections. True, the AKP mandate is greater in 2007 than it was in 2004 (from 34% of the popular vote to 47%), and hence the military will be additionally wary of clashing head-on with the government. But these are relatively minor factors compared to the big issues of the day. It remains the case that the Turkish military reserves the right to intervene in the political process in the country if the AKP government compromises on the secular (or rather laicist) values of the state. And the military in Turkey enjoys a near monopoly on organised coercion in the country. The recent standoff between the Kemalist establishment and the post-Islamist counter-elite is of course not just about values and ideals, but also about power. Can the present transition from a near elite monopoly on power to a pluralist dispersal of power be achieved without open conflict? Social movements have taken up

arms in other countries with less at stake. With tensions surrounding both issues of ideology and power, the AKP government cannot afford to be capricious or casual in its approach to such a weighty institution as the EU, as it advocates absolute standards of good governance.

One can then reasonably expect that relations with the EU bureaucracy will flourish in the immediate future. Most informed Turks realise that the Commission will not get better than Barroso and his team. Even in relation to member states, Ankara has kept a perhaps surprising degree of equanimity over the last couple of years. Already, for example, the courting of Nicholas Sarkozy has begun, in spite of the new French president's sustained scepticism as far as Turkey's eventual EU membership is concerned. For all the fuss of an eventual French referendum on Turkish accession, Sarkozy will probably have served two terms and left office before such an eventuality takes place.

In the EU more generally there are always opportunities as well as difficulties. No sooner had Ankara started to worry at the loss of good friends within the Union, notably Silvio Berlusconi and Tony Blair, than Ali Babacan had developed a cordial relationship with his contemporary, the new whiz kid of British politics, David Milliband. Closer and more sensitive to home, change may well be afoot in the domestic politics of southern Cyprus. And it is a fair bet that the architect of the Greek-

Turkish rapprochement, Georges Papandreou, will once again lead his country at some stage over the next four years. Yes, there will be the usual moments of froth and bile, usually related to interventions by the European Parliament, and perhaps accompanying the Commission's annual progress report on Turkey, but these will likely be the exceptions rather than the rule, and will not undermine ties. With the EU and Turkey resigned to the realities of a long-term relationship with one another, quiet cooperation as much as noisy recrimination has come to typify things.

### The Kurdish Issue: The Security Pressure Point

During the approach to the summer's general election, Iraq and the Kurdish issue threatened on a number of occasions to erupt into controversy. The nature of the threat was twofold: an increasingly independent Kurdish entity in North Iraq that threatened to unsettle Turkey's Kurdish population; the cross-border political violence of the Kurdistan Workers Party (PKK) from its bases near the confluence of the Turkish-Iraqi-Iranian border. In reacting to these developments, there have been two camps in Turkey. On the one side was the AKP, which correctly saw much vote-gaining potential in the Kurdish area of south-east Turkey. It was clearly in the AKP's interests, as the party of government, to prevent itself

from being manoeuvred into a direct armed response to the simmering situation across the border. By contrast, all those who sought to limit the AKP's electoral performance, the leading Kemalist opposition, the Republican People's Party (CHP), and parts of the career military, vocally hyped the threat.

In spite of a prolonged and often sustained period of pressure, Erdogan showed real character and leadership in refusing to be railroaded into a precipitate intervention. Most importantly, he resisted the temptation to launch a cross-border operation. This elicited gratitude on the part of the US, which has increasingly come to appreciate the steadiness of the current administration. It prevented the EU from having to adopt some form of sanctions in order to protest against such an operation. Most importantly, it faced down the "securitisers" in Turkey, those who steadfastly refuse to address the Kurdish issue as anything other than a security threat. As we have already seen, President Gül's visit to Diyarbakır following his election was an attempt to signal that the AKP government would continue to view the Kurdish issue as one of under-development, poverty and limited political freedoms, rather than crudely reducing the issue to one of an existential challenge to the integrity of the Turkish state.

---

Erdogan showed real character and leadership in refusing to be railroaded into a precipitate intervention

Though Erdogan had successfully faced down the pressures for retaliation over the summer, events this autumn have illustrated the limited degree to which Ankara can contain the Kurdish issue on its own. A recent intensification of the PKK insurgency has resulted in the sort of Turkish military casualties not seen since the mid to late 1990s. With soldier burials disturbing the normally celebratory spirit of Ramazan, public pressure has once again increased on the Turkish government to "do something". Meanwhile, the regional government in Iraqi Kurdistan proceeds with its insistence that there should be a referendum in the oil centre of Kirkuk (and other contested areas), to allow Kurds living there to vote for their formal incorporation into the Kurdish entity. In one fell swoop it appears that the Kurdistan Regional Government is being strengthened economically and demographically, a twin development that it is widely presumed will increase the temptation to choose sovereign independence at some stage in the future.

Erdogan has sought to manage these latest pressures for a cross-border response by playing for time, for example by taking time to go to the parliament for authorisation to project military power beyond Turkey's borders. Erdogan's foot-dragging tactics are based on the proximity of the winter, when climatic conditions preclude military campaigning. If he fails to spin out the process, and some form of cross-border raid takes place, then the



government has at least spread the responsibility, pointing to pressure on MPs from public opinion, as well as the votes of the CHP and the ultra-nationalist MHP, freshly back in the assembly. Damage limitation diplomacy will try to stem the impact of such a response on Turkey's traditional friendships in the West.

Even if he succeeds in assuaging the pressures for cross-border military action, Erdogan will not look ahead at the issues of Iraq and PKK violence through the duration of the current parliamentary term with any sort of relish. There is little immediate sign that the PKK will be curbed or dispersed by any of the forces on the ground: the US is too embroiled in fighting elsewhere in Iraq to be looking for new enemies; the Iraqi Kurds need to conserve their energies for the defence of their own territory, while internecine conflict plays badly with the wider Kurdish ethno-nationalist constituency. If the PKK issue therefore looks to be an enduring one, the same may be said in spades about Iraq more generally. Whatever happens over the next five years it is most unlikely that Iraq as a whole will be pacified, stabilised or institutionalised. In short, the Iraq issue in all of its manifestations will absorb a disproportionate amount of Turkey's diplomatic attentions, thereby squeezing out opportunities to elaborate and pursue goals elsewhere.

There is one way in which this plays well for the AKP's wider foreign policy

interests. And that is in its presumed "hidden agenda" as an Islamist Party that tacitly dissembles to elude the full-blown pressures of the Kemalist establishment. The Iraq issue and the wider instabilities of the Middle East have enabled the AKP to develop and deepen a set of relationships with its Islamic neighbours that would have been difficult to justify had there not been a single and continuing problem of such intensity as Iraq. So, for example, the AKP was able to develop close relations with Iran and Syria on the grounds of regional coordination over Iraq. It was also able to accept an invitation to join the Arab League with observer status because of the need to engage in the region more widely. Such an opening resulted in one of the less edifying spectacles of Erdogan's first administration, when the premier visited Sudan and then travelled to Darfur, where he brushed aside concerns about genocide.

The AKP, nothing if not smooth and clever at the top, has presented these developments very carefully. Its regular and enthusiastic participation in the Islamic Conference Organisation (ICO), for example, has been justified on the grounds of bringing democratic values of good governance to the Islamic World. In turn, its leaders have no doubt justified their liberal exhortations to the Islamic World on the grounds that it buys credibility in the West, where Turkey can now be a more credible advocate on behalf of "Muslim" issues. It is true that the AKP gov-

ernment has earned credibility as a bridge between the Islamic World and the liberal world in a way that has rarely existed with Turkish governments in the past: Turkey is no longer insufficiently democratic to preach to the EU, and insufficiently Islamic to preach to the ICO. But for those Kemalists in Turkey's western cities who genuinely fear the loss of "progressive" freedoms, such as the ability of women to dress as they choose, the AKP's increased dabbling in the Middle East, together with the relish clearly enjoyed by Abdullah Gül when he was foreign minister, has hardly allayed the brooding fears at home of a creeping Islamism.

### Iran: More War in the Middle East?

If Iraq was the brewing crisis and vortex of conflict of the first AKP administration, the fear persists that Iran will be the focus of both during the second. Turkey's instincts in matters conflictual in the Middle East are, as ever, cautious and defensive. Ankara knows that as a neighbour of Iran's it will have to help pick up the pieces of whatever President Bush chooses to do during the final 12 months of his presidency. Given that Iran is at the opposite end of the ideological spectrum to Turkey, Ankara, which has invested much over the years in stabilising its relations with Tehran, will not easily welcome a wrecking strategy. It will instinctively line up with those favouring careful diplomacy and multilateral engagement.

Ankara knows that as a neighbour of Iran's it will have to help pick up the pieces of whatever President Bush chooses to do during the final 12 months of his presidency

A couple of years ago, such measured care would have firmly aligned Turkey with the EU3. But with London's patience with Tehran long expired, and Sarkozy bellicose and Atlanticist, Ankara may find itself nearer to the likes of Muhammed Al-Baradei at the IAEA, and even President Putin of Russia, than its traditional allies in Europe when it comes down to dealing with Iran. That does not mean that Turkey lightly contemplates the emergence of a nuclear Iran. Such a development would be unwelcome and perceived as a destabilising development. As with many of the Gulf states, a water-tight American guarantee of the destruction of Iran's nuclear sites would probably elicit extensive cooperation on the part of Turkey, at least among the Kemalist establishment. But post-Iraq, the US is in no shape to give any such guarantees. Its intelligence has lost its credibility, its war machine is stretched and its personnel have been exposed in many areas as indifferently trained and ineffectual. As with many other of its friends, the US will have to work hard and long to convince Turkey that its superpower status remains justified.

As with Iraq, however, Turkey knows that it has a marginal ability to influence

whether the US decides to use military means against Iran's nuclear ambitions or not. In the event that Iran does "go nuclear", Turkish strategy is likely to straddle two positions. One, hug more firmly the NATO guarantee of collective defence in the event that any one of its number comes under attack; in other words, seek safety under the US nuclear umbrella. Two, take the plunge and develop a domestic nuclear programme of its own, capable of eventually delivering a nuclear weapon. Turkey will not be alone in adopting such a strategy in the region. Moving in such a direction will reflect rather than drive nuclear proliferation.

Should the Middle East arms race step up a qualitative notch in this way one thing is for sure: Turkey will be one of the countries of the region least affected by the change, at least at first. Iranian strategy privileges the Gulf as a focal point of both interests and prestige. Iranian regime ideology identifies Israel as the region's implacable enemy. The new bi-polarity in the region is based on a fault line between Iran and the US. In Iranian thoughts Turkey, with its AKP government and predominantly Islam-conscious electorate, may be won over, at least in the longer term. The Middle East may be more unstable as a result of a nuclear Iran, but Turkey should not be the first subject of its threats.

### The US: A Troubled Alliance

Casting a shadow over a number of Turkey's key foreign policy issues, no-

tably Iran and Iraq, is the relationship with the US. Here Turkey resembles another Atlanticist member of the Western alliance, Britain. In the case of London, staunch support for a long-time American ally has been rewarded by incompetence and indifference. With Blair gone, British policy has an opportunity for recalibration. But the Brown government is inhibited from putting as much distance as possible between itself and the Bush disaster, by a sense of history, of common values, of an English-speaking bond, and a sense that Western nations still need an effective alliance in a turbulent and unpredictable world.

Ankara's position is similar to Britain's but differs somewhat from that of London in three ways. First, Turkey did not explicitly sign up to the US-led adventure in Iraq, owing to the confusion and chaos of the parliamentary vote on 1 March 2003. With Turkey in practice long providing the conduit for most of the US' military supplies for Iraq, Ankara has effectively honoured its friendship, but without public recognition. Indeed, both government and state in Ankara appear to be relieved at this lack of recognition, a curious state of affairs for two states supposedly sharing a strategic relationship.

Second, the bilateral relationship is not underpinned by values and language in the way that Anglo-American relations are. That means that Turkish-US relations do not have the ballast that keeps UK-US relations in place. A

good example of this was the furore in conservative circles in the US at the popularity of Adolf Hitler's *Mein Kampf*, which was sold cheaply and prominently in high brow bookshops in Ankara and Istanbul a couple of years ago. With other cultural demonstrations of what can only be called a widespread latent antipathy towards the US in Turkey, the potential for bilateral relations to spin out of control is far from negligible. In short, Americans and Turks, rather like Americans and Saudis after 9/11, have an increasing tendency to look at one another without recognition.

Third, the proximity of Turkey to Iraq and Iran is much greater than it is for Britain. This means that the geopolitics of the region is a more intense experience, with potentially escalating costs, than it is even for the UK, with its continuing worries about Islamist terrorism. For Ankara, it is much harder to shrug and fix on the greater benefits that come from friendship with a global ally, when the Middle East next door appears to teeter on the edge of mayhem. Official judgements in the US that the bilateral relationship is unlikely to stabilise let alone repair as long as the Iraq issue represents a deep and continuing regional crisis therefore seem shrewd.

## Conclusion

The outcome of the Turkish general election was clear and decisive. This

should be a good thing from the perspective of coherent government. At the same time, a combination of counter-veiling institutions, a conservative policy agenda and government priorities in the domestic domain should ensure that foreign policy does not emerge as a battlefield of competing ideologies. Thus, there is likely to be more foreign policy cooperation between the AKP and the Kemalist establishment than out and out conflict. In short, the second AKP administration may prove to be a continuation of the first, at least from the Turkish end.

There will, however, be no shortage of tests. Iraq will continue to monopolise much of Turkey's diplomatic capacity. The Kurdish issue will remain the most raw. Iranian nuclearisation will become an arena of heightened concern, either as a function of US policy or Iranian proliferation. The Middle East remains a potent source of unforeseen contingencies. The EU will continue to be the Turkish government's key relationship, even as it flirts with the chimera of a leadership role in the Islamic World. The US and Turkey will work hard to understand one another, with limited success. What is clear about Turkey's 2007 elections is that they have added to the weightiness of the country: more democratic, more Islamic, more worthy of recognition. Whatever the vicissitudes, Turkey's friendship is more worth pursuing for all actors than it was before.

documentazione



documentazione  
a cura di Valeria Talbot

## Lo status del Kosovo: il Piano Ahtisaari

A marzo 2007 l'inviato speciale delle Nazioni Unite per il Kosovo, l'ex presidente finlandese Martti Ahtisaari, ha presentato al segretario generale un piano per l'indipendenza "vigilata" del Kosovo. Il rapporto consta di due documenti: il primo, di quattro pagine, riguarda il futuro status del Kosovo; il secondo, di 63 pagine, è la *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, che include dodici allegati contenenti misure dettagliate per un futuro Kosovo autosufficiente, sostenibile e stabile.

Il Piano sostiene che lo status del Kosovo dovrebbe essere l'indipendenza vigilata dalla comunità internazionale per un periodo iniziale. A tale conclusione l'inviato speciale è giunto quando, dopo un anno di colloqui diretti e di negoziati con le leadership di Serbia e Kosovo, è apparso chiaro che le parti non sono in grado di raggiungere un accordo sul futuro status del Kosovo. Esse rimangono su posizioni diametralmente opposte: Belgrado chiede l'autonomia del Kosovo all'interno della Serbia, mentre per Pristina l'unica soluzione accettabile è l'indipendenza. Differenze persistono anche su questioni come il decentramento, i diritti delle comunità, la protezione dell'eredità culturale e religiosa, gli aspetti economici. In una situazione del genere, Ahtisaari ritiene che non vi sia alcuna probabilità di superare l'*impasse* attraverso i negoziati. Ma la soluzione della questione è sempre più urgente e necessaria. Dopo otto anni dalla risoluzione 1244 del 1999, il Kosovo si trova in una sorta di limbo e l'incertezza sul futuro status costituisce il principale ostacolo allo sviluppo democratico, alla ripresa economica e alla riconciliazione interetnica. Questa incertezza rischia di minare la stabilità non solo del Kosovo ma dell'intera regione.

Il rapporto non considera la reintegrazione del Kosovo nella Serbia come una opzione fattibile a causa degli storici contrasti tra albanesi del Kosovo e serbi. La difficile relazione è stata esacerbata negli anni Novanta dalla politica di oppressione di Milosevic che ha portato alla revoca dell'autonomia nel 1989, alla discriminazione nei confronti della maggioranza albanese e, in seguito alla reazione armata degli albanesi, a una dura repressione e a espulsioni e spostamenti forzati di popolazione, cessati solo dopo l'intervento della Nato nel 1999.

Neanche la continuazione dell'amministrazione internazionale è sostenibile, nonostante i risultati ottenuti dalla Unmik (creazione e sviluppo delle istituzioni di auto-governo). Tuttavia, la forza internazionale non è stata in grado di avviare lo sviluppo economico. L'incertezza sullo status politico ha infatti impedito al Kosovo l'accesso alle istituzioni finanziarie internazionali, di essere pienamente integrato nell'economia regionale e di attirare capitali stranieri. La debole economia è quindi causa di instabilità politica e sociale. Secondo il rapporto quindi lo sviluppo economico richiede la stabilità che solo l'indipendenza può dare.

Alla luce di ciò, il rapporto conclude che l'indipendenza è l'unica soluzione per un Kosovo politicamente stabile ed economicamente sviluppato. In una fase iniziale l'indipendenza sarebbe vigilata e sostenuta dalla presenza internazionale sia civile che militare, i cui poteri dovrebbero concentrarsi sui diritti delle comunità, il decentramento, la protezione della Chiesa serbo-ortodossa e lo stato di diritto. L'impegno della comunità internazionale dovrebbe riguardare anche il rafforzamento delle istituzioni. La supervisione internazionale dovrebbe finire dopo che il Kosovo abbia attuato le misure contenute nel Piano Ahtisaari.

I provvedimenti contenuti nella *Comprehensive Proposal* riguardano:

- La *governance*. Il Kosovo sarà una società multietnica che si governa democraticamente e nel pieno rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il Kosovo adotterà una costituzione che contenga questi principi e avrà il diritto di negoziare accordi internazionali, compreso il diritto di aderire ad organizzazioni internazionali.
- I diritti delle comunità. La lingua, la cultura, l'educazione e i simboli delle comunità del Kosovo saranno protetti. L'albanese e il serbo saranno le lingue ufficiali, mentre le altre – turco, rom, bosniaco – avranno lo status di lingue di uso ufficiale. Per garantire una adeguata rappresentanza di tutte le comunità nelle istituzioni, il Piano prevede appositi meccanismi. Le comunità in minoranza continueranno ad essere rappresentate nell'Assemblea del Kosovo e per proteggere i loro diritti nel processo legislativo è previsto che le leggi di particolare interesse per una comunità possono essere adottate solo se la maggioranza dei suoi rappresentanti presenti e votanti in Assemblea sia favorevole.
- Decentramento. I provvedimenti sul decentramento sono volti a promuovere la *good governance*, la trasparenza, la sostenibilità fiscale. Un focus specifico riguarda le esigenze della comunità serba che avrà controllo dei propri affari. Il decentramento include anche competenze per le municipalità a maggioranza serba, estesa autonomia municipale nelle questioni finanziarie, inclusa la capacità di ricevere fondi trasparenti dalla Serbia; provvedimenti su partnership municipali e cooperazione transfrontaliera con le istituzioni serbe; creazione di sei nuove ed estese municipalità.



- Sistema giudiziario. Il Piano include provvedimenti specifici per assicurare un sistema giudiziario integrato, indipendente, professionale e imparziale. Esso include meccanismi per attuare un sistema giudiziario che includa tutte le comunità e che rifletta il carattere multietnico del Kosovo.
- Promozione e protezione dell'eredità religiosa e culturale del Kosovo. Grande enfasi è posta sulla esistenza e operatività della Chiesa serbo-ortodossa del Kosovo, che sarà riconosciuta esplicitamente dalle autorità, le sue proprietà saranno inviolabili e godrà di privilegi fiscali e doganali. Inoltre, zone protette saranno create intorno a quaranta siti religiosi e culturali di particolare importanza e la Nato fornirà ulteriore sicurezza ad alcuni siti selezionati fino a quando tale responsabilità non sarà trasferita alle forze di polizia del Kosovo.
- Restituzione e protezione delle proprietà. Tutti i rifugiati e le persone che hanno subito spostamenti interni avranno il diritto di ritornare e di reclamare le loro proprietà e i loro possessi personali sulla base di una decisione volontaria e informata. Inoltre, il Kosovo e la Serbia vengono invitati a cooperare tra di loro e con la Croce rossa internazionale per risolvere la questione delle persone disperse.
- Economia. Il Piano prevede misure specifiche volte a promuovere lo sviluppo economico del Kosovo, procedure per risolvere le controversie relative alle proprietà e per favorire il processo di privatizzazione, attraverso il coinvolgimento internazionale. Vengono definiti anche meccanismi per determinare la parte del debito estero della Serbia che spetta al Kosovo.
- Sicurezza. Il Piano prevede un settore della sicurezza professionale, multietnico e democratico e incoraggia la gestione locale pur mantenendo una presenza internazionale. Le forze di polizia del Kosovo avranno un comando unificato e la polizia locale sarà della stessa componente etnica della municipalità in cui opera. Secondo il Piano una nuova forza di sicurezza del Kosovo sarà creata entro un anno dalla fine del periodo transitorio di 120 giorni previsto dal Piano stesso. Essa avrà un massimo di 2.500 effettivi e 800 riserve. L'attuale Corpo di protezione del Kosovo sarà sciolto entro un anno dalla fine del periodo transitorio.
- Futura presenza internazionale. La presenza civile e militare internazionale sarà mantenuta per salvaguardare e sostenere l'implementazione del Piano.
- Rappresentante internazionale civile. Sarà l'autorità di supervisione sull'implementazione del Piano. Non avrà un ruolo diretto nell'amministrazione del Kosovo, ma avrà forti poteri per garantire il buon esito dell'attuazione del Piano.
- La missione europea di sicurezza e politica di difesa monitorerà e consiglierà in materia di stato di diritto. Avrà il diritto di investigare e perseguire in materia di crimine organizzato, crimini interetnici, finanziari e di guerra. Assicurerà che il funzionamento delle istituzioni dello stato sia efficace in materia di controllo delle frontiere e ordine pubblico.
- La presenza internazionale militare sarà una missione guidata dalla Nato e proseguirà il compito della Kfor nell'assicurare la sicurezza del Kosovo in collaborazione con il Rappresentante internazionale civile e a sostegno delle istituzioni fino a quando non saranno in grado di assumersi la responsabilità della sicurezza.
- All'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa è richiesta assistenza nel monitoraggio per il successo dell'implementazione del Piano.

Durante il periodo transitorio di 120 giorni il mandato della Unmik rimane invariato. In questa fase, inoltre, l'assemblea del Kosovo, in consultazione con il Rappresentante internazionale civile, sarà responsabile dell'approvazione di una nuova costituzione e delle leggi necessarie all'implementazione del Piano e alla creazione di nuove istituzioni.

Alla fine del periodo transitorio il mandato della Unmik cesserà e tutti i suoi poteri saranno trasferiti alle autorità del Kosovo. Elezioni generali e locali avranno luogo entro nove mesi dall'entrata in vigore del Piano.

La questione della sovranità, su cui né i serbi né gli albanesi del Kosovo sono disposti a cedere, è la causa principale del fallimento dei negoziati tra Belgrado e Pristina.

A quasi un anno dalla presentazione del Piano Ahtisaari non si è raggiunto all'interno del Consiglio di sicurezza un accordo per una risoluzione che ne accogliesse i contenuti. Ciò principalmente a causa della forte opposizione della Russia (membro permanente del Consiglio di sicurezza con diritto di veto) sostenitrice della Serbia e contraria ad una risoluzione basata sul Piano Ahtisaari. Mosca è invece favorevole a nuovi negoziati tra Belgrado e Pristina con una mediazione "imparziale" e anche ad una missione della Ue che sostituisca la Unmik a condizione che questa si basi sulla risoluzione 1244 (1999). Quest'ultima infatti riconosce la sovranità della Repubblica di Jugoslavia per il periodo interinale e ha predisposto una missione

Onu, la Unmik, per l'amministrazione ad interim del Kosovo allo scopo di assicurare alla popolazione una sostanziale autonomia all'interno della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Il riconoscimento di una indipendenza vigilata gode invece del sostegno degli Stati Uniti e dell'Unione europea. Tuttavia, senza l'autorizzazione di una nuova risoluzione che sostituisca la risoluzione 1244 il Quintetto (Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti) non è in grado di implementare il Piano Ahtisaari e neanche di dare mandato a una nuova missione internazionale che supervisioni l'indipendenza.

## L'indice 2007 degli stati falliti

A luglio 2007 il Fondo per la Pace, un'organizzazione di ricerca indipendente basata negli Stati Uniti, e la rivista Foreign Policy hanno presentato il terzo indice annuale degli stati falliti. Sono stati classificati 177 stati – nel 2006 gli stati erano 148, mentre nel 2005 se ne contavano 75 – sulla base della loro vulnerabilità ai conflitti interni e al deterioramento sociale utilizzando 12 indicatori sociali, politici, economici e militari. Per ogni indicatore vi è un punteggio variabile da 0 a 10, dove 0 indica l'intensità più bassa e 10 quella più alta. I risultati sono stati elaborati sulla base di dati raccolti tra maggio e dicembre 2006.

Secondo questa classificazione i caratteri che definiscono gli stati falliti sono:

- la mancanza di controllo fisico del proprio territorio;
- l'erosione dell'autorità legittima nel prendere le decisioni;
- l'incapacità a fornire adeguati servizi pubblici;
- la corruzione dilagante;
- delle élites che hanno monopolizzato il potere per lungo tempo;
- uno stato di diritto assente;
- le profonde divisioni etniche e religiose;
- l'incapacità a interagire con gli altri stati come membro a pieno titolo della comunità internazionale.

Per il secondo anno il Sudan è risultato lo stato maggiormente a rischio di fallimento. La principale causa di instabilità è il conflitto nella regione del Darfur, dove si stima che almeno 200.000 persone siano state uccise negli ultimi quattro anni dalle milizie armate dal governo e circa 2-3 milioni di persone sono state costrette ad abbandonare i loro villaggi e a rifugiarsi nei campi profughi. Il conflitto nel Darfur ha causato instabilità anche nei paesi confinanti, in particolare in Ciad e nella Repubblica Centrafricana. Non sorprende pertanto che otto dei dieci stati più vulnerabili si trovino nell'Africa sub-sahariana.

Il disinteresse della comunità internazionale non è una caratteristica comune di tutti gli stati falliti. Infatti, le esperienze dell'Afghanistan e dell'Iraq mostrano come miliardi di dollari in aiuti allo sviluppo e alla sicurezza possono essere inutili se non sono accompagnati da un governo funzionante, da leader affidabili e da piani realistici per ristabilire la pace e sostenere lo sviluppo dell'economia.

Due paesi di grande importanza come la Cina e la Russia non rientrano più tra i sessanta stati classificati come peggiori. Ciò è dovuto in parte al fatto che sono stati considerati trenta nuovi stati, e in parte alla buona performance economica dei due paesi.

È importante sottolineare che la maggior parte degli stati classificati non si possono considerare ancora falliti. Essi presentano gravi debolezze che li rendono vulnerabili soprattutto a shock quali i disastri naturali, le guerre e le crisi economiche. Particolarmente preoccupanti sono i casi della Corea del Nord e del Pakistan, dove una grave vulnerabilità dello stato si associa al possesso di armi nucleari.



Posizione	Totale	Paese	Indicatori di instabilità												
			Pressioni demografiche	Rifugiati e sfollati	Discriminazioni di gruppo	Spostamenti di popolazione	Sviluppo ineguale	Crisi economica	Delegittimazione dello stato	Servizi pubblici in deterioramento	Violazione dei diritti umani	Potere degli apparati di sicurezza	Fazioni politiche	Intervento esterno	
1	113.7	Sudan	9.2	9.8	10.0	9.0	9.1	7.7	10.0	9.5	10.0	9.9	9.7	9.8	
2	111.4	Iraq	9.0	9.0	10.0	9.5	8.5	8.0	9.4	8.5	9.7	10.0	9.8	10.0	
3	111.1	Somalia	9.2	9.0	8.5	8.0	7.5	9.2	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	
4	110.1	Zimbabwe	9.7	8.7	8.8	9.1	9.5	10.0	9.5	9.6	9.7	9.5	9.0	7.0	
5	108.8	Ciad	9.1	8.9	9.5	7.9	9.0	8.3	9.5	9.1	9.2	9.6	9.7	9.0	
6	107.3	Costa d'Avorio	8.6	8.3	9.8	8.4	8.0	8.9	9.5	7.9	9.2	9.6	9.3	9.8	
7	105.5	Rep. Dem. Congo	9.4	8.9	8.8	7.6	9.1	8.0	8.3	8.7	8.9	9.6	8.6	9.6	
8	102.3	Afghanistan	8.5	8.9	9.1	7.0	8.0	8.3	8.8	8.0	8.2	9.0	8.5	10.0	
9	101.3	Guinea	7.8	7.4	8.1	8.3	8.5	8.5	9.6	8.9	8.6	8.1	9.0	8.5	
10	101.0	Rep. Centrafricana	8.9	8.4	8.8	5.5	8.6	8.4	9.0	8.0	8.2	8.9	9.3	9.0	
11	100.9	Haiti	8.6	4.2	8.0	8.0	8.2	8.4	9.2	9.0	9.1	9.3	9.3	9.6	
12	100.1	Pakistan	8.2	8.5	9.0	8.1	8.5	5.8	8.7	7.1	8.7	9.5	9.5	8.5	
13	97.7	Corea del Nord	8.0	6.0	7.2	5.0	8.8	9.6	9.8	9.5	9.7	8.3	7.9	7.9	
14	97.0	Birmania	8.5	8.5	9.1	6.0	8.9	7.6	9.1	8.3	9.8	9.0	8.2	4.0	
15	96.4	Uganda	8.1	9.4	8.5	6.0	8.5	7.5	8.5	8.2	8.2	8.3	7.8	7.4	
16	95.9	Bangladesh	8.6	5.8	9.6	8.4	9.0	6.9	9.0	7.4	7.8	8.0	9.5	5.9	
17	95.6	Nigeria	8.2	5.6	9.5	8.5	9.1	5.4	9.1	8.7	7.1	9.2	9.5	5.7	
18	95.3	Etiopia	9.0	7.9	7.8	7.5	8.6	8.0	7.9	7.0	8.5	7.5	8.9	6.7	
19	95.2	Burundi	9.1	8.9	6.7	6.7	8.8	8.2	7.1	8.9	7.5	6.8	7.5	9.0	
20	94.9	Timor est	8.1	8.5	7.1	5.3	6.5	8.5	9.5	7.9	6.9	9.0	8.8	8.8	
21	93.6	Nepal	8.1	5.2	8.9	6.1	9.2	8.2	8.5	6.6	8.8	8.3	8.5	7.2	
22	93.5	Uzbekistan	7.7	5.4	7.1	7.1	8.6	7.5	9.2	6.8	9.0	8.9	9.2	7.0	
23	93.4	Sierra Leone	8.6	7.4	7.1	8.7	8.7	8.7	8.0	8.0	7.0	6.5	7.7	7.0	
24	93.2	Yemen	8.0	6.7	7.3	7.2	8.7	8.0	7.8	8.1	7.2	8.0	9.0	7.2	
25	93.1	Sri Lanka	7.0	8.6	9.5	6.9	8.2	6.0	8.9	6.5	7.5	8.7	9.2	6.1	
26	93.0	Congo	8.7	7.3	6.8	6.1	8.1	8.3	8.5	8.8	7.9	7.9	7.2	7.4	
27	92.9	Liberia	8.1	8.5	6.5	6.8	8.3	8.4	7.0	8.6	6.7	6.9	8.1	9.0	

## Dossier - La sovranità nell'epoca della politica globale

Sovereignty: A Changing but Persisting Idea

*di Robert H. Jackson*

L'interminabile tramonto del sistema degli stati

*di Alessandro Colombo*

La crisi della sovranità statale nelle nuove forme di ingerenza

*di Andrea Carati*

Il sistema degli stati e il governo dell'umanità nel diritto internazionale contemporaneo

*di Carlo Focarelli*

Empires of Exception: History, Law, and the Problem of Imperial Sovereignty

*di Lauren Benton*

L'Europa in Oriente. La crisi delle potenze asiatiche e le origini dell'imperialismo europeo

*di Massimiliano Vaghi*

## Osservatorio Internazionale

La proliferazione nucleare dopo la fine della guerra fredda: prevenzione, contenimento e controproliferazione

*di Filippo Andreatta*

Turkish Foreign Policy after the Elections

*di Philip Robins*

## Documentazione

ISBN 978-88-238-6070-4



Euro 10,00