

## *Emergenza, declino e transizione dell'ordine mondiale*

Fulvio ATTINÀ\*

**Sommario:** 1. Introduzione 2. Autorità politica e ordine mondiale 3. Teoria dei Sistemi Complessi e ordine politico mondiale 4. Il policy-making multilaterale a livello mondiale 5. L'ordine mondiale contemporaneo: le coalizioni 5.1. Emergenza e declino 5.2. La transizione 5.3. La riconfigurazione in corso delle coalizioni 6. Considerazioni conclusive e prospettive

### 1. Introduzione

Lo studio dell'ordine internazionale ha riacquisito centralità. In passato, gli studiosi si sono occupati della stabilità dell'ordine emerso dalla Seconda guerra mondiale e hanno messo in luce la sua capacità di perdurare assorbendo pressioni destabilizzanti. Oggi, questa impostazione è tramontata lasciando spazio all'incertezza poiché gli internazionalisti hanno trascurato il tema di come e perché gli ordini internazionali sorgono, declinano e vengono sostituiti da altri sistemi di ordine. Di conseguenza, l'idea che l'ordine mondiale attuale possa essere entrato in una fase terminale, all'interno di un ciclo di ascesa, declino e sostituzione, ha stentato ad affermarsi nel dibattito scientifico sebbene i segni fossero da tempo evidenti.

Al di là della teoria dei cicli di potenza del sistema globale<sup>1</sup>, le ricerche hanno trattato ben poco il tema della transizione tra i sistemi di ordine mondiale. Le teorie liberal-istituzionaliste hanno enfatizzato la continuità dell'ordine dovuta allo spontaneo adattamento delle istituzioni internazionali<sup>2</sup>. La teoria realista della politica di potenza<sup>3</sup> e la teoria della transizione di potenza<sup>4</sup> hanno semplicemente messo in evidenza le pressioni prodotte dai cambiamenti di capacità materiali delle grandi potenze. Le teorie della stabilità egemonica hanno sottolineato la coincidenza del declino delle capacità delle potenze egemoniche e dell'ascesa di potenze rivali<sup>5</sup>. I costruttivisti hanno evidenziato il declino di idee collettive, identità e norme<sup>6</sup>. Le teorie critiche hanno messo l'accento sugli effetti delle crisi che riorganizzano il capitalismo globale<sup>7</sup>. In nessuna di queste tendenze teoriche è affrontato lo studio dei meccanismi che preparano e condizionano la transizione tra i sistemi di ordine mondiale. Diversamente, la teoria dei cicli di potenza globale Modelski, ridenominata analisi dei cicli lunghi di leadership da William

---

\* Professore emerito di Scienza Politica, Università di Catania.

<sup>1</sup> La teoria dei cicli di potenza è stata elaborata da George Modelski all'interno del dibattito sui sistemi egemonici nell'ultimo quarto del secolo scorso. V. G. Modelski, *A System Model of the Long Cycle*, in Id. (ed.), *Exploring Long Cycles*, Boulder, 1987, pp. 112-128, e Id., *From leadership to organization: the evolution of global politics*, in V. Bornschier, C. Chase-Dunn (eds.), *The Future of Global Conflict*, London, 1999, p. 11 ss.

<sup>2</sup> R.O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, 1984; G.J. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, 2001.

<sup>3</sup> K. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, 1979.

<sup>4</sup> A.F.K. Organski, *World Politics*, New York, 1958.

<sup>5</sup> V. R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, 1981; C.P. Kindleberger, *Dominance and leadership in the international economy*, in *International Studies Quarterly*, 25(3)/1981, p. 242 ss.

<sup>6</sup> V. A. Acharya, *The End of American World Order*, Cambridge, 2014; A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, 1999.

<sup>7</sup> G. Arrighi, *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, New York, 1994; R.W. Cox, *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York, 1987.

Thompson<sup>8</sup>, affronta direttamente l'analisi del percorso di instaurazione, crescita, delegittimazione, declino e passaggio da un ordine mondiale ad un altro.

Questo studio sviluppa l'analisi della teoria dei cicli della potenza globale e si avvale della teoria dei sistemi complessi per evidenziare l'identità sistemica dell'ordine mondiale che risiede nella funzione di organizzare l'esercizio dell'autorità politica su determinati problemi collettivi<sup>9</sup>. La metodologia di questo studio sistemico dell'ordine mondiale è quella del realismo critico secondo il quale la realtà sociale è stratificata e strutturata da meccanismi causali che, seppure non direttamente osservabili, producono eventi e fenomeni osservabili<sup>10</sup>. Di conseguenza, l'analisi che segue individua i meccanismi – in particolare la legittimità delle strutture istituzionali dell'autorità politica e le asimmetrie delle loro regole decisionali – che generano la paralisi decisionale delle istituzioni del sistema di ordine, la delegittimazione e lo stallo delle politiche mondiali, e la riconfigurazione delle coalizioni. La spiegazione della transizione procede, quindi, per retroazione: dagli eventi osservati si risale alle condizioni strutturali e ai meccanismi che li hanno causati sulla base di uno schema teorico che – in breve – attribuisce al venire meno della capacità dell'autorità politica incorporata nelle istituzioni di *policy-making* del sistema di ordine mondiale la mancanza di risposte adeguate ai fini per i quali le istituzioni dell'ordine sono state costituite.

Nella prospettiva della teoria dei sistemi complessi, l'ordine politico mondiale non è la configurazione assunta in un periodo di tempo definito dal sistema che include tutte le relazioni internazionali, ma è un sistema di interazioni tra stati che svolge una funzione specifica che definisce la sua identità. La funzione è quella di affrontare problemi collettivi mediante risposte collettive vincolanti che hanno la forma di politiche-quadro di livello mondiale. Il sistema dell'ordine politico mondiale, quindi, è un sistema di interazioni tra stati che è autonomo ed interconnesso con altri sistemi di natura politica, economica e di altro genere. Il sistema contemporaneo di ordine politico mondiale – in particolare – è il sistema emerso dopo la Seconda guerra mondiale dalle interazioni tra gli stati che concordarono di creare organizzazioni internazionali alle quali attribuirono autorità politica per rispondere a specifici problemi economici e di sicurezza producendo regole e politiche vincolanti per gli stati membri delle organizzazioni internazionali – in concreto vincolanti per tutti poiché quasi tutti gli stati sono entrati a fare parte di quelle organizzazioni.

Questo studio sostiene inoltre che la competizione tra coalizioni di stati che hanno visioni alternative dell'ordine mondiale è un meccanismo fondamentale di emergenza, declino e sostituzione dell'ordine mondiale. Nella storia mondiale, la sostituzione di un sistema di ordine con un altro è preceduta da una fase di transizione al termine della quale le coalizioni internazionali si riconfigurano e si confrontano sul futuro sistema di ordine. Questa fase ha comportato grandi rotture sistemiche, incluse guerre mondiali. Nel periodo contemporaneo, la coalizione degli stati occidentali che sostiene l'ordine esistente è in fase di riconfigurazione, mentre una coalizione alternativa appare in lenta formazione. Ne risulta che la transizione dell'ordine mondiale è destinata a rimanere incerta finché non si compirà la riconfigurazione delle coalizioni.

La sezione introduttiva dell'articolo dimostra l'applicabilità del concetto di autorità politica allo studio del sistema di ordine mondiale. La seconda sezione introduce i concetti dell'approccio dei sistemi complessi utili nella scienza politica. La terza e la quarta sezione esaminano il *decision-making* multilaterale e la riconfigurazione delle coalizioni dell'ordine mondiale come fattori chiave del sistema contemporaneo. La quinta e la sesta sezione analizzano l'emergere, il declino e la transizione dell'ordine attuale. La settima sezione, infine, analizza l'attuale riconfigurazione delle coalizioni nel

---

<sup>8</sup> W.R. Thompson, *Power Concentration in World Politics. The Political Economy of Systemic Leadership, Growth, and Conflict*, Cham, 2020.

<sup>9</sup> Sull'uso della teoria dei sistemi complessi nelle scienze sociali v. P. Cilliers, *Complexity and Postmodernism*, London, 1998; E. Morin, *Restricted Complexity, General Complexity*, in C. Gershenson, D. Aerts, B. Edmonds (eds.), *Worldviews, Science and Us*, Singapore, 2007, p. 5 ss.

<sup>10</sup> Sull'uso della metodologia del realismo critico nell'analisi dei sistemi complessi v. M. Gkevrou, D. Stamovlasis, *Merger of Critical Realism and Complexity Theory: Laying the Foundations for a Unified Ontological and Epistemological Perspective for the Study of Social Systems*, in *Foundations of Science*, 2025.

tentativo di prevedere la sostituzione dell'ordine. Le conclusioni valutano lo sviluppo complessivo del processo sistemico e le implicazioni per il futuro dell'ordine globale.

## 2. Autorità politica e ordine mondiale

La politica è inseparabile dall'autorità<sup>11</sup>. Nella formulazione classica di David Easton<sup>12</sup>, l'autorità politica è la funzione con la quale le istituzioni del sistema politico formano e applicano decisioni vincolanti (leggi e politiche) sui valori di una società. Al tempo stesso, la politica è l'attività con la quale una società affronta il problema dell'ordine ossia il problema di stabilizzare le condizioni nelle quali i problemi collettivi vengono gestiti dalla società nel suo complesso, tramite la politica, piuttosto che dagli individui secondo i propri valori ed interessi<sup>13</sup>. Questa concezione della politica come decisione autoritativa e come meccanismo di gestione dei problemi collettivi fornisce una solida base analitica per comprendere la struttura e le dinamiche del sistema contemporaneo dell'ordine mondiale.

I problemi collettivi limitano la capacità dei membri di una società di perseguire obiettivi e mantenere il controllo sul proprio ambiente. Quando i soggetti della società rispondono ai problemi collettivi in maniera autonoma e indipendente, le loro azioni tendono a confliggere, produrre esternalità negative e imporre a tutti i costi anche eccessivi. D'altra parte, anche se la risposta coordinata genera vantaggi per tutti, i soggetti manifestano riluttanza a cooperare per varie ragioni: è questo il 'problema dell'azione collettiva'. Esso può essere superato mediante risposte coordinate su base volontaria, specialmente quando sono supportate da incentivi. Quando queste misure risultano inadeguate, indisponibili o vengono rifiutate dalla maggioranza, diventa imperativo ricorrere a decisioni vincolanti emanate da un'autorità per garantire conformità di risposta al problema e ridurre la defezione. Affinché siano efficaci, le decisioni dell'autorità devono essere accettate o riconosciute vincolanti dai membri della società. La disponibilità a conformarsi alle decisioni dell'autorità si fonda basicamente sulla convinzione che l'autorità politica sia legittima. Gli scienziati politici concordano che le fonti della legittimità sono molteplici e spesso si sovrappongono ma le principali sono il rispetto delle procedure, la qualità della performance, la base rappresentativa e la preservazione di valori condivisi.

L'autorità politica è un concetto estraneo agli studiosi di politica internazionale. Osservava Charles Beitz che il potere – cioè la capacità di imporre decisioni basate sulla differenza di risorse materiali ha tradizionalmente svolto il ruolo di concetto esplicativo della politica internazionale perché nel mondo non esiste una costituzione analoga ai codici espliciti o impliciti che definiscono la struttura dell'autorità dentro gli stati<sup>14</sup>. Al contrario, Voelsen e Schettler sostengono che la nozione di autorità politica serve a spiegare la politica internazionale e che anche nelle relazioni internazionali si deve distinguere tra autorità politica, esercitata attraverso istituzioni formali legalmente abilitate a produrre obblighi *content-independent* e vincolanti per tutti, e autorità pratica, che deriva dalla competenza tecnica di chi la esercita e dal consenso di chi la accetta per affrontare problemi specifici<sup>15</sup>. Le teorie della *governance* globale e molti studi empirici sul *problem-solving* globale da parte di organizzazioni non statali si concentrano sull'autorità pratica, le teorie dell'ordine politico mondiale, invece, riguardano l'autorità fondata sulla legittimità legale e sul riconoscimento collettivo: cioè l'autorità politica.

La questione di chi eserciti la funzione di autorità in un sistema politico è di primaria importanza. Poiché l'autorità politica è incorporata nelle istituzioni – specificamente negli uffici investiti del potere di prendere le decisioni vincolanti – l'identificazione dei titolari dell'autorità dipende dalle

---

<sup>11</sup> A. Mastropaolo, *Fare la guerra con altri mezzi*, Bologna, 2023.

<sup>12</sup> D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, 1965.

<sup>13</sup> T. Parsons, *The Social System*, Glencoe, 1951.

<sup>14</sup> C.R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, 1979, p. 154.

<sup>15</sup> D. Voelsen, V.L. Schettler, *International political authority: on the meaning and scope of justified hierarchy in international relations*, in *International Relations*, 33(4)/2019, p. 540 ss.

leggi che specificano le procedure di nomina degli agenti incaricati di esercitarla. Di conseguenza, la legittimità di un'istituzione di autorità è analiticamente distinta dalla legittimità delle singole decisioni adottate dai suoi titolari, nonostante l'interconnessione politica tra le due. La legittimità dell'istituzione conferisce ai titolari il diritto di esercitare l'autorità: questa viene poi usata dai titolari in base al contesto e a vincoli istituzionali ed anche per perseguire i propri obiettivi. Ne consegue che la preservazione e l'erosione della legittimità istituzionale dipendono dalla percezione di coloro che sono soggetti delle decisioni autoritative. La contestazione persistente delle decisioni dei titolari dell'ufficio mina la legittimità dell'istituzione. Come verrà mostrato nella discussione seguente, questo aspetto dell'autorità politica esercita un'influenza significativa sul multilateralismo e sulla legittimità delle politiche del sistema dell'ordine mondiale contemporaneo.

Dalla Seconda guerra mondiale, istituzioni di *policy-making* come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (CdS-NU) e l'organizzazione generata dal *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), poi denominata Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), hanno svolto un ruolo cruciale nel costituire e sostenere il sistema di ordine politico mondiale esercitando a livello mondiale autorità politica nei problemi di finanza, sicurezza e commercio. Questo ruolo è diventato particolarmente evidente negli ultimi due decenni, quando la legittimità di tali istituzioni è diminuita sensibilmente e gli stati hanno sempre più contestato, opposto o applicato selettivamente regole e politiche. In questo senso, il sistema di ordine mondiale rispecchia ciò che avviene in tutti i sistemi politici: autorità politica e ordine politico sono mutualmente costitutivi – un'autorità riconosciuta e accettata sostiene l'ordine; un ordine politico ben funzionante rafforza le performance istituzionali e sostiene il consenso all'autorità.

### 3. Teoria dei Sistemi Complessi e ordine politico mondiale

Nelle più popolari teorie di Relazioni Internazionali, l'ordine è una configurazione stabile del sistema internazionale in un dato periodo storico. La stabilità è inferita dalla regolarità e prevedibilità dei comportamenti degli stati. Ogni teoria del sistema internazionale offre la propria spiegazione della regolarità e prevedibilità; tutte concordano che stabilità e ordine coincidono. Nessun ordine, però, è davvero stabile. Tutti gli ordini sono continuamente esposti a perturbazioni generate da processi interni e da interazioni con altri sistemi internazionali – il sistema economico, il sistema delle comunicazioni, e via di seguito. Una teoria robusta dell'ordine mondiale deve, quindi, includere i fattori della stabilità e quelli che inducono il cambiamento. Le teorie delle Relazioni Internazionali in genere non soddisfano questa esigenza: comunemente, spiegano il declino e la trasformazione dell'ordine come conseguenza del venir meno delle condizioni che originariamente lo sostenevano. In altri termini, trascurano i processi sistemici endogeni che generano l'instabilità e spiegano l'instabilità come un fenomeno contingente, possibile e non intrinseco. In questo studio, al contrario, l'ordine mondiale è un sistema di interazioni tra stati e istituzioni di autorità politica che attraversa un processo intrinseco ed empiricamente osservabile durante il quale emerge, declina ed è sostituito. Terminata la fase del declino, il sistema entra in un periodo di transizione caratterizzato dalla formazione di coalizioni contrapposte di Stati che avanzano concezioni rivali di autorità legittima e di ordine istituzionale. L'interazione tra queste coalizioni culmina in una fase di macro-decisione, in cui vengono stabilite le fondamenta istituzionali del sistema di ordine sostitutivo del precedente.

La spiegazione più influente dell'ordine mondiale contemporaneo – la teoria dell'ordine internazionale liberale – esemplifica la tendenza a trattare il declino dell'ordine come fenomeno contingente. Radicata nell'approccio liberal-istituzionalista della scienza politica e nella teoria della stabilità egemonica delle Relazioni Internazionali, questa teoria concettualizza il sistema dell'ordine mondiale dopo il 1945 come un sistema di egemonia istituzionalizzata, più esattamente un sistema egemonico fondato su alcune istituzioni multilaterali. Recentemente, Ikenberry ha sostenuto che l'ordine è entrato in una fase post-egemonica nella quale la struttura istituzionale multilaterale è sostenuta dalla larga maggioranza degli stati e dalla routinizzazione del multilateralismo piuttosto che

dalla dominanza americana<sup>16</sup>. Questa interpretazione sottovaluta il fatto che le istituzioni internazionali non sono dispositivi neutri di coordinamento, ma incarnazioni di autorità politica create da una coalizione di stati. Le istituzioni internazionali di livello mondiale hanno regole decisionali finalizzate ad affrontare problemi collettivi proteggendo gli interessi degli stati che le hanno progettate e isolando l'autorità istituzionale da sfide destabilizzanti. Di conseguenza, le regole istituzionali producono esiti asimmetrici: avvantaggiano alcuni stati a danno di altri. La coalizione degli stati che si avvantaggiano delle regole del *decision-making* dell'autorità istituzionale, inoltre, tende ad ostacolare la transizione dell'ordine ma non possono impedirlo.

Il resto di questa sezione introduce concetti chiave della Teoria dei Sistemi Complessi (CST) – come il meccanismo dei feedback, la dipendenza dal percorso (*path dependence*) e le proprietà emergenti – che consentono una comprensione più fine di come la contestazione istituzionale generi le dinamiche evolutive del sistema di ordine mondiale. Negli ultimi decenni, gli scienziati sociali hanno riconosciuto l'utilità della CST nello studio dei fenomeni sociali, ma i politologi sono rimasti in larga misura distanti da questa tendenza. Tuttavia, la CST offre una concettualizzazione complessiva del cambiamento adattivo ed evolutivo dei sistemi sociali e politici. Applicata al sistema dell'ordine mondiale, illustra la co-evoluzione di autorità politica, assetti istituzionali e configurazioni coalizionali.

I concetti della CST utili nell'analisi del sistema dell'ordine mondiale sono i concetti di *autonomous agent* o attore sovrano, aggregati di agenti ovvero coalizione di stati, interazioni, circuiti di feedback, confine sistemico aperto, adattamento sistemico, emergenza, *path dependence* o dipendenza dal passato, *perturbation* o variazione progressiva.

- Gli agenti autonomi sono i soggetti capaci di formulare e attuare azioni intenzionali – nel nostro campo, gli stati sovrani.
- Gli aggregati di agenti – nel nostro campo, le coalizioni stabili di Stati – costituiscono unità di livello superiore a quello degli attori individuali; esse vincolano il comportamento degli agenti e al tempo stesso li abilitano a compiere azioni collettive.
- Le interazioni sono processi di micro-livello con i quali gli agenti si influenzano reciprocamente.
- I circuiti di feedback sono effetti di macro-livello delle interazioni: amplificano (feedback positivi) oppure attenuano o ostacolano (feedback negativi) i processi del sistema.
- Il confine 'aperto' delimita il sistema senza impedire scambi di ogni genere (informazioni, risorse, processi) tra il sistema e il suo ambiente che è a sua volta costituito da altri sistemi complessi.
- L'adattamento è la capacità degli agenti e degli elementi del sistema – come le istituzioni politiche – di modificare i propri comportamenti e le strutture sistemiche in risposta a feedback interni (dentro il confine) e stimoli esterni (attraverso il confine). L'adattamento, in altri termini, è la capacità del sistema di mantenere la propria funzionalità in condizioni mutevoli.
- Emergenza è il cambiamento evolutivo del sistema che si verifica quando i meccanismi adattivi falliscono e l'elaborazione delle informazioni rivela la necessità di nuovi assetti organizzativi e istituzionali.
- Dipendenza dal passato è la condizione per la quale decisioni passate e retaggi istituzionali determinano corsi d'azione che hanno effetti successivi e quindi plasmano l'adattamento. Nondimeno, l'elaborazione di nuove informazioni può rivelare opportunità di innovazione e cambiamento evolutivo preferibile all'adattamento.
- La CST associa il cambiamento evolutivo all'impatto di variazioni (*perturbations*) che sono eventi inizialmente di effetto limitato ma che, in condizioni favorevoli, crescono di importanza, interrompono pratiche consolidate e generano nuove pratiche. La creazione delle commissioni per la navigazione del Reno e del Danubio all'inizio del XIX secolo è un esempio di variazione di pratiche nelle relazioni internazionali: formalizzando la cooperazione sui trasporti fluviali transfrontalieri, quelle commissioni hanno aperto la strada della cooperazione tra stati mediante organizzazioni internazionali e hanno portato alla nascita di istituzioni di *policy-making* come NU e FMI<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> G.J. Ikenberry, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*, New Haven, 2023.

<sup>17</sup> V. B. Reinalda, *The History of International Organization(s)*, in *Oxford Research Encyclopedias. International Studies*, 2019.

In sintesi, un sistema complesso è un sistema aperto composto da interazioni tra agenti e tra aggregati di agenti che generano feedback che amplificano o ostacolano le azioni degli agenti individuali e le proprietà degli elementi del sistema incluse le istituzioni. È importante sottolineare che un sistema complesso è definito dalle interazioni che hanno una o più funzioni specifiche e, in virtù di tali funzioni, si definisce l'identità del sistema. In altri termini, un sistema complesso è un sistema di interazioni tra agenti, i quali sono (possono essere) inseriti in una pluralità di sistemi di interazione interconnessi ognuno dei quali ha una identità definita dalle sue funzioni. Le sezioni successive impiegano la CST per analizzare l'evoluzione del sistema dell'ordine mondiale che è definito dall'essere il sistema delle interazioni con le quali gli stati rispondono a problemi collettivi con decisioni vincolanti o autoritative. In questa prospettiva, il sistema dell'ordine mondiale non è – come si sostiene nelle Relazioni Internazionali – una configurazione stabile del sistema internazionale. Nell'ottica dell'analisi dei sistemi complessi, il sistema dell'ordine politico mondiale è uno dei sistemi mondiali di stati – quello che ha la funzione di rispondere autoritativamente a problemi collettivi selezionati dagli stati.

Il sistema di ordine mondiale contemporaneo è emerso quando gli stati hanno deciso di creare alcune organizzazioni internazionali che hanno dotato di autorità politica su definiti problemi collettivi. I trattati che hanno creato quelle organizzazioni internazionali hanno stabilito il metodo multilaterale di decisione col quale ciascuna di esse avrebbe stabilito le regole e le politiche per rispondere ai problemi collettivi di competenza.

#### **4. Il *policy-making* multilaterale a livello mondiale**

Multilateralismo è oggi un termine riferito a pratiche cooperative diverse fra loro quali consultazioni regolari come quelle del G7 e del G20, coalizioni formate ad hoc per gestire crisi, negoziati per redigere trattati, e le attività di organizzazioni internazionali. Tali pratiche, inoltre, differiscono dalla concezione di multilateralismo emersa nelle conferenze che hanno creato le istituzioni dell'attuale ordine mondiale. Il multilateralismo di quelle istituzioni si fondava su regole decisionali stabilite dai trattati costitutivi che sono diverse fra loro. Sono regole di voto ineguale nel FMI e nel CdS; riconoscono l'uguaglianza formale degli stati nel GATT/OMC.

Le regole di voto ineguale furono deliberate e accettate dai governi fondatori e sono state accettate dai governi degli stati che sono entrati successivamente a fare parte di quelle istituzioni. Accettando questo meccanismo decisionale, gli stati hanno approvato il meccanismo istituzionale per il quale nella finanza e nella sicurezza gli stati che avevano – più degli altri – contribuito alla vittoria nella guerra mondiale ricevevano privilegi decisionali per la sicurezza – tramite il diritto di veto – e per la stabilità finanziaria – tramite il voto ponderato sulla quota monetaria versata al Fondo. Questa intesa produceva una condizione di legittimità delle decisioni istituzionali finché l'asimmetria decisionale produceva feedback positivi. Nel tempo, questa componente funzionale del patto postbellico è declinata: quando il privilegio decisionale è apparso servire interessi ristretti più che fini collettivi, l'asimmetria decisionale da elemento stabilizzante è divenuta fonte di delegittimazione fino all'indebolimento della capacità di produrre politiche efficaci – soprattutto nei problemi della sicurezza – e all'avvio della fase di transizione.

L'importanza di pari diritti decisionali è innegabile per sostenere la legittimità delle istituzioni multilaterali: i governi sono più propensi a implementare politiche mondiali se hanno voce nel processo decisionale. Tuttavia, i sistemi egualitari e i sistemi di voto ineguale hanno, entrambi, vantaggi e limiti. L'eguaglianza rafforza la legittimità perché riconosce formalmente uguale peso agli interessi di ognuno e impedisce la dominanza di alcuni. Essa, però, complica la presa di decisioni. Gli stati che percepiscono minacce ai propri interessi possono bloccare la formazione della decisione e produrre la paralisi dell'istituzione. Al contrario, privilegi speciali attribuiti ad alcuni stati prioritizzano i loro interessi e riducono la percezione della legittimità ma possono facilitare l'approvazione e rafforzare l'implementazione delle politiche: gli stati privilegiati da diritti di voto che proteggono i

loro interessi sono più disposti a destinare risorse per incentivare la conformità di altri stati. Insomma, l'allocatione di privilegi decisionali è qualcosa insieme cruciale e controversa. Nella transizione dell'ordine, pesa sulla riconfigurazione delle coalizioni poiché avere assegnati o non avere assegnati privilegi di voto può essere considerato da uno stato ragione decisiva per condividere o, al contrario, rifiutare il progetto di ordine elaborato da un gruppo di stati che intendono dar vita a una nuova coalizione.

Attualmente, gli oppositori del multilateralismo sostengono che la costruzione collettiva di politiche globali è incompatibile con la sovranità statale. Essi trascurano che la sovranità presuppone autosufficienza nazionale nel dare sicurezza e benessere ai cittadini: condizione, questa, raramente vera e, soprattutto, non presente nei tempi attuali di alta interdipendenza. La sovranità, ricorda Wendt, non è una proprietà statale invariabile: è una proprietà determinata da condizioni storiche e dal riconoscimento reciproco<sup>18</sup>. Altri ricordano che la sovranità evolve e i governi adattano l'esercizio della sovranità alle condizioni materiali e sociali nelle quali operano per poter fornire beni e servizi ai cittadini e garantirsi la loro fedeltà<sup>19</sup>. La sovranità evolve insieme al sistema mondiale: esercizio e legittimità della sovranità sono una pratica sociale e politica, non dati avulsi dal contesto sociale e politico. Gli oppositori del multilateralismo ignorano che i confini non fermano più flussi transnazionali di beni, capitali, informazioni e persone. In un sistema interdipendente, leggi e politiche nazionali sono inefficaci contro minacce esterne se non sono fra loro coordinate. La difesa assoluta della sovranità entra quindi in tensione con i requisiti pratici della sua attuazione. Oggi la sua efficacia dipende dalla capacità di cooperare multilateralmente su regole e politiche condivise sui problemi collettivi.

Certamente, il *policy-making* multilaterale non è semplice né spontaneo. Al centro del problema vi è il riconoscimento da parte degli stati sovrani che, come parte di una *polity* globale, essi devono accettare l'autorità di istituzioni globali di formulare politiche di portata mondiale. Per essere efficaci, d'altra parte, le politiche mondiali devono essere legittime agli occhi dei governi e dei cittadini degli stati. Questo implica che la legittimità delle istituzioni multilaterali dipende dal rispetto del principio di *national ownership*: ogni *policy* mondiale deve essere elaborata con la partecipazione attiva dei governi statali e deve essere abbastanza flessibile da consentire la sua traduzione in politiche nazionali che hanno proprie radici culturali. Ne deriva un processo a due livelli, globale e nazionale. In entrambi, le risorse devono essere mobilitate e i costi devono essere distribuiti proporzionalmente alle capacità e ai benefici degli stati che differiscono fra loro per ricchezza di risorse e, quindi, hanno guadagni raramente uniformi.

## 5. L'ordine mondiale contemporaneo: le coalizioni

Nell'analisi dell'ordine politico mondiale, coalizione è il termine col quale ci si riferisce agli aggregati di stati che hanno la funzione di introdurre, conservare o, all'opposto, sostituire le istituzioni e le politiche di un sistema di ordine. Le coalizioni dell'ordine si formano attraverso accordi formali e informali tra stati sulla base di convergenze di interessi, obiettivi strategici e valori. Tali convergenze producono gli stessi feedback verso le politiche con le quali le istituzioni mondiali hanno risposto ai problemi collettivi – sono, quindi, *path dependent* – ma sono determinate anche dall'informazione sulla base della quale gli stati valutano l'interconnessione tra il sistema dell'ordine mondiale e i mutamenti ambientali.

Le coalizioni del sistema dell'ordine mondiale sono poco studiate dagli studiosi di Relazioni Internazionali che si concentrano sulle relazioni di alleanza con le quali i governi coordinano la

---

<sup>18</sup> A. Wendt, *Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics*, in *International Organization*, 46(2)/1992, p. 391 ss.

<sup>19</sup> R.E. Shinko, *Sovereignty as a Problematic Conceptual Core*, in *Oxford Research Encyclopedias. International Studies*, 2010; H. Shinoda, *Re-Examining Sovereignty. From Classical Theory to the Global Age*, London, 2000.

propria sicurezza. Le coalizioni dell'ordine mondiale hanno una configurazione a cerchi concentrici, vale a dire riflettono livelli decrescenti di coinvolgimento e impegno di risorse dei paesi membri. Uno o pochi stati rivendicano il centro, cioè la leadership e la rappresentanza della coalizione. Rappresentare la coalizione significa agire per conto della coalizione, fornire direzione strategica e dare la quota principale di risorse materiali e organizzative. Gli stati centrali producono la "narrazione strategica" della coalizione ovvero narrano la storia collettiva che definisce scopi, problemi prioritari e politiche che la coalizione intende promuovere. Attorno al centro della coalizione si dispongono gli stati in cerchi o anelli con livelli decrescenti di impegni, fedeltà e contributi materiali.

La riconfigurazione delle coalizioni è un meccanismo fondamentale della trasformazione dell'ordine. Le relazioni tra i membri di una coalizione cambiano in risposta a fattori come ripetuti fallimenti collettivi, erosione della legittimità della leadership coalizionale e costi necessari a sostenere le politiche globali. Informazioni che segnalano performance istituzionali in declino modificano le aspettative dei governi membri della coalizione dominante sui benefici dell'allineamento e possono spingere a riconsiderare gli impegni. La riconfigurazione coalizionale appartiene, quindi, ai feedback che generano il deterioramento della performance dell'ordine e della legittimità dell'autorità istituzionale.

### 5.1 Emergenza e declino

Negli ultimi cinque secoli, le transizioni da un ordine globale a un altro sono avvenute attraverso guerre mondiali tra la coalizione di stati che difendevano l'ordine vigente e la coalizione che intendeva rovesciarlo<sup>20</sup>. Dalla confluenza nel XVI secolo dei sistemi separati di stati esistenti nel mondo in un unico sistema mondiale, i cambiamenti di ordine politico hanno incluso guerre di grandi dimensioni: la guerra Ispano-Olandese dal 1580 al 1609, le guerre di Luigi XIV (1688-1713), le guerre rivoluzionarie e napoleoniche (1792-1815), le guerre mondiali del XX secolo (1914-1945). La denominazione 'guerra mondiale', coniata nel secolo scorso, vale per tutte le guerre che hanno prodotto il cambiamento dell'ordine mondiale degli ultimi cinque secoli. La fine di una guerra mondiale ha instaurato un nuovo ordine per iniziativa della coalizione degli stati vincitori guidati da una potenza con capacità di controllo del commercio mondiale e della circolazione degli oceani: l'Olanda ha preso il posto di Portogallo e Spagna; la Gran Bretagna ha preso il posto dell'Olanda e lo ha conservato anche dopo la fine delle guerre napoleoniche e il Congresso di Vienna; gli Stati Uniti sono subentrati nel 1945 grazie anche alla potenza aerea. Le guerre mondiali, quindi, sono il meccanismo dell'ordine che ha fallito nell'assorbire e canalizzare le pressioni e contestazioni – i *feedback* negativi – degli stati che ne sollecitavano il cambiamento. In queste situazioni, in assenza di aggiustamenti efficaci, si accumulano problemi economici e di sicurezza che spingono alcuni stati a coalizzarsi e provocare il cambiamento dell'ordine. In questa situazione ha luogo una riconfigurazione degli allineamenti degli stati. Gruppi antagonisti di stati si aggregano attorno a possibili progetti alternativi di ordine fino a che il sistema precipita nello scontro o guerra mondiale.

Le guerre mondiali si sono concluse con accordi di pace che redistribuivano territori, imponevano riparazioni e stabilivano condizioni politiche ed economiche favorevoli ai vincitori. La scala e la devastazione della Prima guerra mondiale produssero un cambiamento di pensiero sulla riorganizzazione dell'ordine: nel 1919, l'accordo di pace ha dato vita alla Società delle Nazioni, la prima organizzazione internazionale incaricata di mantenere la pace con il meccanismo della sicurezza collettiva le cui forme tuttavia non erano specificate adeguatamente. Alla fine della Seconda guerra mondiale, gli stati riconobbero i limiti della Società delle Nazioni e la necessità di assetti istituzionali più robusti e di impegni meglio definiti. Questa maturazione ha portato alla convocazione di

---

<sup>20</sup> V., oltre a R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, cit., e G. Modelski, *A System Model of the Long Cycle*, cit., B.F. Braumoeller, *Only the Dead: the Persistence of War in the Modern Age*, Oxford, 2019; J.S. Goldstein, *Long Cycles. Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven, 1988; P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, 1993.

conferenze che hanno creato organizzazioni internazionali dotate di autorità per agire come istituzioni dell'ordine mondiale.

Questa scelta istituzionale era dentro il processo di variazione (*perturbation*) iniziato con l'attribuzione di funzioni degli stati alle commissioni fluviali che a metà del XIX secolo hanno ricevuto – come sopra ricordato – funzioni di gestione della navigazione dei fiumi Reno e Danubio attraverso i territori degli stati rivieraschi. Questa variazione che si è trasformata nella creazione di organizzazioni internazionali era, a sua volta, frutto della crescita di interdipendenza economica avviata dalla Rivoluzione industriale alla fine del XVIII secolo e proseguita fino ai nostri giorni con i processi detti di globalizzazione. Questi processi hanno progressivamente ampliato la scala dei problemi collettivi del sistema internazionale, creando condizioni favorevoli alla proliferazione di organizzazioni internazionali. Al contempo, le trasformazioni sociali e politiche interne degli stati nazionali, insieme alla maturazione del diritto internazionale come quadro normativo condiviso, hanno creato la premessa dell'istituzionalizzazione dell'autorità politica tra gli stati. Dopo il 1945, tali condizioni hanno reso possibile l'emergere di un sistema di ordine globale centrato su organizzazioni internazionali dotate dell'autorità di formulare decisioni vincolanti mediante processi multilaterali di *decision-making* ovvero politiche-quadro la cui implementazione mediante leggi e politiche nazionali è rimasta responsabilità dei governi dentro un quadro di incentivi e sanzioni istituzionali concordato con trattati internazionali.

L'ordine globale contemporaneo è emerso, quindi, dal lungo periodo di conflitti violenti che tra la Prima e la Seconda guerra mondiale ha segnato il fallimento dell'ordine creato dal Congresso di Vienna. Nel secondo dopoguerra, i paesi vincitori – specialmente Stati Uniti, Regno Unito, Unione Sovietica, Canada, Francia, Australia e Repubblica di Cina (Taiwan) – avviarono la costruzione del nuovo sistema di ordine mondiale su basi diverse dal precedente. Alla luce di quanto accaduto nella prima metà del XX secolo, i governi riconobbero che instabilità economica e precarietà di sicurezza erano problemi da affrontare con un approccio sistemico, cioè concordato da tutti gli stati, piuttosto che con risposte frammentate a livello di singoli stati o alleanze di stati. Per affrontare tali vulnerabilità sistemiche, i maggiori governi degli stati vincitori convocarono conferenze aperte a tutti gli stati con l'obiettivo di trovare soluzioni tramite istituzioni internazionali legittimate da accordi fondati su trattati. Stati Uniti e Regno Unito guidarono i negoziati che portarono alla nascita di nuove istituzioni economiche, tra cui il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e l'accordo GATT (sigla inglese *General Agreement on Tariffs and Trade*) sulla riduzione delle tariffe commerciali. L'Unione Sovietica rifiutò di aderire a queste istituzioni, ma contribuì alla creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il cui Consiglio di Sicurezza (CdS-NU) era incaricato della politica mondiale sulla sicurezza degli stati. In pratica, l'approccio alla gestione di problemi collettivi nella finanza, nel commercio e nella sicurezza rifletteva le priorità del gruppo di stati i cui governi avevano convocato le conferenze, ma esso ottenne legittimità universale per essere stato accolto dagli stati partecipanti che erano la quasi totalità degli stati allora esistenti.

Alla metà degli anni Quaranta esistevano circa settanta stati sovrani<sup>21</sup>. In tre conferenze, le proposte avanzate dalle principali potenze alleate furono approvate da rappresentanti di quarantaquattro stati – prevalentemente europei e americani – a Bretton Woods nel 1944, da 50 stati a San Francisco nel 1945 e da 23 stati a Ginevra nel 1947. Il consenso ufficiale superava differenti atteggiamenti verso il nuovo ordine mondiale che si sarebbero manifestati negli anni successivi. Si deve tenere presente, inoltre, che, nel 1947, 56 stati hanno firmato l'Atto finale della Conferenza dell'Avana sul commercio e l'occupazione che inseriva l'accordo sulla liberalizzazione degli scambi commerciali in un quadro più ampio di politiche dell'occupazione e politiche sociali. Il mancato recepimento di quell'accordo da parte del Congresso statunitense ne bloccò l'esecuzione e impedì l'inclusione di disposizioni su standards di occupazione e lavoro nel quadro delle politiche dell'ordine mondiale. Gli effetti economici e sociali generati dalle differenze nei mercati nazionali del lavoro

---

<sup>21</sup> C.R. Butcher and R.D. Griffiths, *States and their international relations since 1816: introducing and version 2 of the International System(s) Dataset (ISD)*, in *International Interactions*, 46(2)/ 2020, p. 291 ss.

furono deliberatamente tenuti fuori dalla politica multilaterale del commercio internazionale per volontà americana. Questa esclusione che isolava l'autorità della politica tariffaria e commerciale mondiale da pressioni redistributive legate al mercato del lavoro facilitò l'accordo internazionale ma l'impatto dei costi del lavoro sulle relazioni commerciali sarebbe riemerso come fonte di conflitto commerciale e risposte protezionistiche con le recenti controversie tra Stati Uniti, stati occidentali e Cina.

Con i trattati conclusi dalle tre conferenze, gli stati hanno conferito autorità politica a FMI, Consiglio di Sicurezza delle NU e GATT – oggi OMC (Organizzazione mondiale del commercio) – di rispondere con politiche mondiali ai principali problemi finanziari, di sicurezza e di commercio dell'era postbellica. Tali accordi fondarono un ordine mondiale che designava le tre organizzazioni come istituzioni di *policy-making* per garantire la crescita dell'economia capitalistica e per tutelare l'integrità territoriale degli stati sovrani. Le conferenze si discostarono dalla diplomazia tradizionale e adottarono procedure decisionali che Ruggie<sup>22</sup> definì 'metodo decisionale multilaterale', basato su regole generalizzate valide per tutti i partecipanti – quindi processi inclusivi che permettono partecipazione generalizzata e meccanismi istituzionali formalizzati a garanzia di esiti strutturati e prevedibili. Questo metodo fu trasferito dalle conferenze alle istituzioni da esse create. Tuttavia, come si è visto nella sezione sul multilateralismo, le regole decisionali delle tre istituzioni differiscono: da diritti paritari di voto nel GATT a regole di voto non paritario nel FMI e nel CdS-NU.

Gli stati occidentali hanno fornito le risorse finanziarie, materiali e organizzative per rendere subito efficaci FMI, CdS-NU e GATT. L'Unione Sovietica non ha ratificato gli accordi di FMI e GATT (la Federazione Russa ha aderito rispettivamente nel 1992 e nel 2012). L'assenza dell'Unione Sovietica e dei suoi stretti alleati ha permesso alle istituzioni economiche mondiali di plasmare l'ordine globale sotto la guida dei principali governi della coalizione occidentale. La teoria dell'ordine bipolare – dominante fino ai primi anni Novanta – non ha mai discusso l'incapacità della leadership sovietica di sostituire il sistema di ordine mondiale stabilito alla fine della Seconda guerra mondiale con un ordine mondiale disegnato dai partiti comunisti al governo in alcuni stati del mondo. Negli anni Settanta, il fallimento sovietico è diventato evidente e la Conferenza su Sicurezza e Cooperazione in Europa ha aperto il processo di accomodamento del blocco sovietico all'ordine mondiale.

La legittimità dell'ordine globale, comunque, ha cominciato a vacillare negli anni Sessanta. La crescita delle economie occidentali mostrava segnali di crisi e i governi non europei, in gran parte dei paesi post-coloniali, formulavano con crescente intensità rivendicazioni contro le politiche economiche mondiali – finanziaria e soprattutto commerciale – protettive delle economie industrializzate occidentali. Si accumulavano già feedback negativi che l'assetto istituzionale dell'ordine mondiale non riusciva ad assorbire. Il crescente deficit della bilancia dei pagamenti statunitense abbassava la fiducia nel dollaro, mentre le rivendicazioni degli stati usciti dalla dominazione coloniale si accumulavano senza essere incorporate nelle politiche delle istituzioni economiche mondiali. Piuttosto che innescare una ricalibrazione dell'autorità e l'adattamento sistemico, la coalizione occidentale ha risposto con politiche finanziarie selettive che preservavano i propri vantaggi strutturali nei mercati internazionali. Nell'agosto 1971 gli Stati Uniti smantellarono unilateralmente il sistema di cambi fissi e la convertibilità del dollaro in oro. Nei due anni successivi Stati Uniti, Giappone e i sei stati membri della Comunità economica europea si accordarono sul sistema dei cambi fluttuanti. Era un aggiustamento adattivo che stabilizzava il sistema monetario scaricando i costi sugli stati non industrializzati e approfondendo il deficit di legittimità che avrebbe contribuito al declino dell'ordine mondiale.

Alla fine degli anni Settanta, più di ottanta stati avevano ottenuto l'indipendenza dalle potenze coloniali e l'ONU era passata da 51 membri nel 1945 a oltre 125. In molti casi, la costruzione di stati sovrani nelle ex colonie fu fragile, generando instabilità e violenza. Interferenze esterne – soprattutto economiche – ridussero la sovranità a un attributo fittizio. Dipendenza economica, interventi esterni e la limitata capacità politica dei governanti favorirono la formazione di regimi autoritari.

---

<sup>22</sup> J.G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, 1993.

Ciononostante, i governi dei nuovi stati cercarono una posizione autonoma nella politica mondiale. Questo era il significato della Conferenza di Bandung che nel 1955 promosse il non allineamento, la coesistenza pacifica e la solidarietà tra gli stati post-coloniali che diedero vita al Movimento dei Non Allineati creato a Belgrado nel 1961. Anche la contestazione delle politiche economiche globali stimolò la mobilitazione collettiva: nel 1964 nacque il Gruppo dei 77 nel quadro della Conferenza delle NU sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) convocata per affrontare squilibri strutturali del commercio mondiale e adattare le regole internazionali alle esigenze dei nuovi stati indipendenti.

La fine della convertibilità dollaro-oro e gli shock petroliferi del 1973 e del 1979 produssero stagflazione, squilibri commerciali e aumento del debito. L'incapacità dei governi occidentali di ripristinare l'equilibrio macroeconomico mostrò la fragilità del quadro delle politiche mondiali post-belliche e segnò una fase di adattamento selettivo. Invece di riconfigurare le fondamenta istituzionali dell'autorità economica incorporando i feedback sulla redistribuzione provenienti dagli stati in via di sviluppo, i governi occidentali canalizzarono l'adattamento delle politiche economiche mondiali mediante aggiustamenti che conservavano le asimmetrie esistenti. L'autorità della politica economica globale era sempre concentrata nel FMI e nella Banca Mondiale, strutture che rafforzavano l'incapsulamento dell'autorità decisionale in questo settore dell'ordine mondiale. Nei primi anni Ottanta, quindi, si formò il cosiddetto *Washington Consensus*, l'approccio sponsorizzato da FMI e ministero del tesoro degli Stati Uniti che privilegiava deregolazione, privatizzazione e disciplina fiscale. L'assistenza finanziaria ai paesi in forte crisi di bilancio fu condizionata al varo di politiche nazionali di austerità e a programmi di aggiustamento strutturale. Queste misure servirono anche a stabilizzare le relazioni finanziarie tra le economie occidentali, ma trasferirono i costi dell'aggiustamento sul resto del mondo, intensificando il risentimento e contribuendo alla delegittimazione progressiva delle istituzioni occidentali dell'ordine economico mondiale. In breve, l'adattamento selettivo delle politiche economiche e l'incapsulamento dell'autorità economica in mano a pochi paesi occidentali stabilizzarono temporaneamente il sistema ma causarono l'accumulo di feedback negativi che si sarebbe trasformato in stress sistemico all'inizio del XXI secolo.

Nonostante le tensioni, l'interdipendenza economica ha continuato a crescere e il volume del commercio internazionale è aumentato sostenuto da riduzioni tariffarie approvate dal GATT nel Tokyo Round, 1973-79, e nell'Uruguay Round, 1986-94. Tuttavia, mentre aumentavano i flussi commerciali, la legittimità della politica commerciale mondiale diminuiva. I governi dei paesi in via di sviluppo denunciavano la persistenza di disuguaglianze strutturali mentre i governi delle economie avanzate mettevano in dubbio l'equità di regole favorevoli ad alcuni paesi rapidamente emergenti. La creazione dell'OMC, voluta dai paesi occidentali, nel 1995 fu accolta come necessario consolidamento istituzionale, ma la capacità dell'organizzazione era dubbia. L'incapacità di trasformare l'interdipendenza in aggiustamenti redistributivi ha minato la legittimità del pilastro commerciale e anche di quello finanziario dell'ordine mondiale. La risposta ai feedback negativi era parziale e asimmetrica: le scelte di finanza e commercio preservavano la stabilità delle economie più avanzate ma non incorporavano domande redistributive basate su termini commerciali più equi né riforme più significative degli accordi di Bretton Woods. Questa risposta faceva crescere il deficit di legittimità dell'ordine mondiale, contribuendo a una crisi di fiducia che preparava il processo di transizione.

Nel campo della sicurezza, infine, le operazioni di *peacekeeping* erano lo strumento principale di attuazione della politica di sicurezza collettiva della Carta delle NU. Nella fase iniziale dell'ordine, questo approccio multilaterale era integrato, a volte soppiantato, dalla strategia delle alleanze e degli accordi di difesa degli stati occidentali volti a contrastare la politica dell'Unione Sovietica di sostegno ai partiti comunisti e ai regimi alleati nel resto del mondo. L'Unione Sovietica, infatti, rispondeva alla strategia occidentale delle alleanze militari con la sua rete di trattati bilaterali di assistenza militare. Dagli anni Novanta, il declino dell'ordine mondiale ha dato luogo a un uso crescente del *peacekeeping* per controllare l'aumento di guerre civili e internazionali. L'aumento del numero degli interventi di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e di gruppi di stati – per i quali si creò l'appellativo di coalizioni dei volenterosi – era causato dall'aumento del numero dei conflitti che

riflettevano l'inefficacia delle politiche economiche mondiali e la crescita delle interferenze esterne. In generale, il *peacekeeping* ha contenuto la diffusione delle violenze, ma la sua efficacia è stata limitata da fattori strutturali che perpetuavano i conflitti. La Carta delle NU, comunque, dà al Consiglio di Sicurezza la capacità di rispondere con l'intervento militare anche in caso di aggressione internazionale se lo stato aggredito non ha capacità adeguate di autodifesa. Sconfiggendo l'aggressione contro Corea del Sud (1950–53), Kuwait (1990–91) e Bosnia-Erzegovina (1992–95) mediante operazioni autorizzate o avallate dall'ONU, le regole istituzionali della sicurezza mondiale hanno funzionato come strumento di ultima istanza<sup>23</sup>, ma la loro efficacia è legata alle regole decisionali che consegnano la politica di sicurezza ai cinque stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

## 5.2. La transizione

Negli ultimi decenni, paesi come Sudafrica, Cina, Brasile e India hanno alzato il tono dell'opposizione all'ordine a guida occidentale e diffuso messaggi che possono essere inquadrati in una narrazione strategica di costruzione del futuro ordine mondiale. La narrazione ha come cardini la multipolarità e il multilateralismo non gerarchico. Sebbene i loro caratteri non siano specificati e – come si dirà più avanti – la spontanea coincidenza di multipolarità e multilateralismo non sia affatto dimostrata, la narrazione basata su questi cardini ha una forte valenza strategica perché incoraggia altri stati con sistemi politici ed economici interni “non occidentali” ad aggregarsi in una coalizione capace di sfidare gli stati della coalizione occidentale, soprattutto quelli che detengono gli uffici dell'autorità politica nelle istituzioni di *policy-making* finanziario e di sicurezza. Questa narrazione, infatti, fotografa la condizione attuale delle istituzioni dell'ordine mondiale: create per rispondere con politiche-quadro a problemi condivisi, sono oggi principalmente luoghi di confronto nei quali i circuiti di feedback istituzionali positivi creati per affrontare problemi globali con risposte collettive sono bloccati.

Le politiche del FMI si confrontano con quelle concorrenti di banche internazionali create con capitali prevalentemente non occidentali, soprattutto asiatici. La de-dollarizzazione della finanza globale è entrata a far parte degli obiettivi dei governi che sostengono tali banche da quando la crisi finanziaria del 2007-2008 ha esposto la vulnerabilità dei mercati occidentali e alimentato preoccupazioni sulla stabilità delle valute di riserva, incluso il dollaro USA. L'economia cinese è stata poco colpita da quella crisi che ha spinto il governo cinese a intensificare l'internazionalizzazione della moneta nazionale per assumere un ruolo di prestatore globale a vantaggio degli stati più colpiti dalla crisi. Poco dopo, l'OMC e la politica commerciale multilaterale sono entrati in stallo a causa della determinazione degli Stati Uniti di contenere l'espansione commerciale cinese all'ombra delle regole dell'OMC e a causa degli effetti del crescente numero di accordi commerciali regionali e plurilaterali che bypassano la politica dell'OMC.

Sul piano della sicurezza multilaterale, nella fase attuale le missioni di *peacekeeping* decise dal Consiglio di Sicurezza – che nelle fasi precedenti erano state equipaggiate militarmente soprattutto dai paesi occidentali – sono state equipaggiate militarmente soprattutto da stati non occidentali e sono diminuite di numero tanto che nessuna nuova missione delle NU è stata organizzata dal 2014 ad oggi. Gli stati occidentali hanno preferito aggirare i meccanismi multilaterali delle NU: i paesi dell'UE sono intervenuti con missioni proprie, anche senza autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, in aree di loro interesse come in Congo RDC nel 2003 e in Ciad/RCA nel 2008–2009. Dopo l'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno scelto interventi unilaterali o di coalizioni di volenterosi in operazioni che definivano di guerra al terrore. Gli interventi di rovesciamento di regime interno sono aumentati di numero. Dopo gli interventi sovietici e americani in quelle che, nelle prime fasi dell'ordine mondiale, erano chiamate sfere di influenza, gli interventi più significativi definiti di *regime change* nella fase di transizione sono quelle degli Stati Uniti – in Iraq nel 2003, Venezuela e Iran nel 2026 – oltre all'intervento NATO in Libia nel 2011. Più in generale, l'aggressione militare orientata al rovesciamento di regimi, all'occupa-

<sup>23</sup> F. Attinà, *The global political system*, Houndmills, 2011, pp. 215–219.

zione territoriale o a combinazioni ibride include le azioni israeliane a Gaza, Libano e Cisgiordania, gli interventi USA appena citati e l'intervento russo in Ucraina.

Queste azioni hanno gravemente indebolito la legittimità del Consiglio di sicurezza designato a difendere la sicurezza degli stati. Per decenni, il Consiglio ha complessivamente, sebbene imperfettamente, esplicito la funzione di sicurezza collettiva nonostante la regola che gli permetteva di agire solo con il consenso di tutti gli stati membri permanenti. Nei casi recenti, però, il veto ha raggiunto un limite strutturale: progettato per garantire un esercizio basato sul diritto della Carta delle NU, il veto ha generato paralisi, mostrando l'esaurimento del consenso politico che sosteneva l'autorità istituzionale del Consiglio. Questa paralisi segnala lo stadio avanzato della transizione in cui legittimità ed efficacia della politica multilaterale della sicurezza sono ostacolate e praticamente sospese.

In sintesi, le istituzioni multilaterali hanno elaborato politiche-quadro delegando l'implementazione ai governi nazionali. Tali politiche sono emerse meno dall'obiettivo di produrre un adattamento del sistema dell'ordine simmetrico agli interessi di diversi aggregati di stati. Le politiche delle istituzioni hanno prodotto piuttosto aggiustamenti selettivi possibili grazie all'*incapsulamento dell'autorità* da parte della coalizione occidentale – cioè aggiustamenti che hanno consentito agli stati negli uffici dell'autorità istituzionale di trascurare interessi e attese di altri stati. Con l'accumulo di questi feedback nei problemi di finanza, commercio e sicurezza, la capacità adattiva delle istituzioni è diminuita e la legittimità dell'autorità politica e dell'ordine istituzionale si è ridotta. Poiché tale legittimità dipende in larga misura dai comportamenti aggregati degli stati ossia dalle coalizioni, per comprendere lo sviluppo della transizione ritorniamo alla riconfigurazione in corso delle coalizioni.

### 5.3 *La riconfigurazione in corso delle coalizioni*

Oggi la riconfigurazione riguarda due entità che procedono lungo differenti traiettorie: l'Occidente e il Resto del mondo. Divergenze sulle priorità strategiche e la rappresentanza senza vincoli esercitata dagli Stati Uniti hanno caratterizzato la coalizione occidentale dagli anni Sessanta a oggi e ne hanno indebolito la coesione. Il Resto del mondo non è una coalizione ma una pluralità di stati inclini ad apportare cambiamenti nelle istituzioni e nelle politiche dell'ordine che il gruppo dei BRICS aspira a rappresentare.

Dalla metà degli anni Quaranta, il termine 'Occidente' indica i paesi che si sono opposti al blocco comunista guidato dall'Unione Sovietica, convenzionalmente denominato 'Oriente'. Dopo la dissoluzione del blocco sovietico, cioè dall'inizio degli anni Novanta, Occidente è la denominazione riferita alla coalizione di paesi – che ormai include i paesi dell'Europa centrale e orientale – che condividono in forme e misure diverse le caratteristiche della democrazia, del capitalismo e del liberalismo. Nel periodo postbellico, l'Occidente ha preservato e rafforzato le istituzioni dell'ordine mondiale e ha adattato politiche monetarie e commerciali mondiali ai propri interessi sfruttando la posizione formale nel FMI e la superiorità industriale nel funzionamento del GATT. Negli anni Settanta hanno condiviso i costi della fine del sistema di cambi fissi; successivamente, hanno difeso i propri interessi economici attraverso le liberalizzazioni commerciali approvate da GATT e OMC.

Il nucleo della coalizione occidentale include Stati Uniti, Canada, numerosi paesi europei, Australia, Israele, Giappone, Nuova Zelanda, Singapore e Corea del Sud; anche la Turchia è considerata parte della coalizione. Gli Stati Uniti occupano il centro, rappresentano la coalizione e sono la fonte principale di direzione strategica. Regno Unito e Francia sono stati centrali nel primo periodo di vita della coalizione, ma la loro posizione è tramontata dopo la crisi di Suez del 1956. Sebbene i grandi paesi dell'Unione Europea rivendichino di essere al centro della coalizione, occupano in realtà l'anello interno insieme agli stati asiatici sopra citati. Nell'anello esterno dell'Occidente c'è un insieme di stati clienti e partners – soprattutto nel Golfo e in America Latina – il cui attaccamento alle istituzioni e alle politiche dell'ordine è in alcuni casi in forte declino, per alcuni di essi è quasi nullo. Anche i paesi dell'anello interno sono insoddisfatti degli effetti della transizione sulle loro economie e la loro sicurezza, ma mancano di una visione comune: ne deriva un'inerzia coalizionale che finora ha reso difficile condividere una strategia di adattamento dell'ordine in risposta ai feedback degli stati del Resto del mondo.

Nel nucleo della coalizione occidentale, il disallineamento degli interessi politico-economici è stato causa ricorrente di frizione dalla fine degli anni Cinquanta. Oggi il disallineamento è divenuto acuto. La disputa riguarda la centralizzazione della rappresentanza della coalizione: in concreto, quanta autonomia dare agli Stati Uniti. Al tempo stesso, per mantenere una posizione dominante nelle istituzioni dell'ordine mondiale, la coalizione dovrebbe diventare più inclusiva, ma la crescente distanza tra Occidente e Resto del mondo su economia e commercio ne ostacola l'espansione. L'ordine esistente è sempre più impopolare nel Sud Globale, dove molti stati affrontano problemi come debito, insicurezza alimentare e mutamento climatico che le istituzioni di *policy-making* globale, egemonizzate dai governi occidentali, non hanno affrontato adeguatamente.

La maggioranza degli stati del Resto del mondo è costituita da stati sorti dalla decolonizzazione, quindi dopo la nascita dell'ordine mondiale. Essi hanno accettato le istituzioni e le politiche dell'ordine mondiale e hanno sempre più manifestato insoddisfazione per le politiche finanziarie e commerciali. Nonostante ciò, i paesi del Resto del mondo non hanno ancora formato una coalizione ma alcuni di loro sono impegnati – con intensità diversa – in un processo di *coalition-building*.

Brasile, Russia, India e Cina sono al centro della mobilitazione dal 2009 – con il Sudafrica dal 2010 – nel gruppo BRICS che nel gennaio 2024 ha accolto Egitto, Etiopia, Iran ed Emirati Arabi Uniti, seguiti dall'Indonesia nel 2025. Diversi altri paesi hanno ottenuto lo status di osservatore. L'ampliamento rafforza l'immagine dei BRICS come guida dell'aggregato di stati che si oppone all'ordine occidentale. I cinque membri originari sono considerati rappresentanti della coalizione emergente ma non sono un gruppo abbastanza coeso – per visione strategica e coordinamento – da potere esercitare una rappresentanza collettiva efficace.

Secondo alcuni studiosi, il processo di formazione di una coalizione contraria alla prosecuzione dell'ordine vigente è avanzato<sup>24</sup>. I loro studi dimostrano che gli stati BRICS coordinano le loro posizioni fuori dalle istituzioni di *policy-making* e dentro le istituzioni combinano i loro voti. Tuttavia, servono ulteriori ricerche per confermare la formazione di una coalizione a causa dell'instabilità di alcuni paesi membri – soggetti a volatilità politica interna e a conflitti regionali – e in molti casi a causa dell'interdipendenza con le economie occidentali.

I BRICS – che rivendicano di rappresentare e guidare una coalizione antioccidentale in formazione – non hanno ancora elaborato un progetto di futuro ordine mondiale che indichi nuove istituzioni, politiche e regole. Condividono la percezione di essere sottorappresentati nel multilateralismo del sistema di ordine dominato dall'Occidente, ma non hanno un disegno comune del nuovo sistema<sup>25</sup>.

La crescita economica di alcuni membri non ha ridotto differenze e obiettivi anzi le ha aggravate. L'economia cinese, molto più grande delle altre, fornisce un modello di crescita materiale, ma nessuno è disposto a concedere primazia politica su questa base. La crescita economica dell'India potrebbe cambiare il peso relativo dei membri del gruppo, ma questo non accadrà nel breve periodo. Bisogna tenere presente, inoltre, che i governi BRICS condividono una strategia a due fasi: prima emergere individualmente nell'ordine mondiale esistente accrescendo ognuno le proprie capacità economiche, poi rafforzare la propria posizione nelle istituzioni e gradualmente delegittimare i cardini dell'attuale ordine occidentale a proprio vantaggio<sup>26</sup>.

Nonostante differenze interne, comunque, la volontà di mantenersi uniti nella fase di transizione dell'ordine è forte. La posizione collettiva sulla guerra in Ucraina ne è la dimostrazione: i membri BRICS hanno sempre rifiutato di adottare misure che possano danneggiare la Russia perché sono d'accordo sul non danneggiare la solidarietà comune e le prospettive di formazione della coalizione antioccidentale.

---

<sup>24</sup> V., ad esempio, N. Barma, G. Chiozza, E. Ratner, S. Weber, *A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications*, in *Chinese Journal of International Politics*, 2/2009, p. 577 ss.; M. Papa, Z. Han, F. O'Donnell, *The dynamics of informal institutions and counterhegemony: introducing a BRICS Convergence Index*, in *European Journal of International Relations*, 29(4)/2023, p. 960 ss.

<sup>25</sup> N. Duggan et al., *Introduction: 'The BRICS, Global Governance, and Challenges for South-South Cooperation in a Post-Western World'*, in *International Political Science Review*, 43(4)/2021, p. 469 ss.

<sup>26</sup> V. in proposito C. Efstathopoulos, *Southern middle powers and the liberal international order: The options for Brazil and South Africa*, in *International Journal*, 76(3)/2021, p. 384 ss.

La Cina è percepita come lo stato più vicino a rappresentare il Resto del mondo nell'opposizione all'attuale sistema di ordine. Sebbene i leaders cinesi non rivendichino tale ruolo, l'attuale leader cinese, Xi Jinping, ha fornito ripetutamente una narrazione del futuro sistema delle relazioni internazionali differente dal sistema di ordine attuale. Ad esempio, la *Global Development Initiative* pubblicata nel 2021, la *Global Security Initiative* pubblicata l'anno successivo e la *Global Civilisation Initiative* pubblicata nel 2023 affermano che le istituzioni multilaterali restano essenziali per affrontare i problemi globali ma non entrano nel merito delle regole decisionali di organismi come il Consiglio di Sicurezza delle NU e il Consiglio dei governatori (*Board of Governors*) del FMI che concedono privilegi di voto a stati come la Cina. L'egemonia è definita incompatibile con i caratteri del mondo contemporaneo ma si attribuiscono responsabilità speciali ai "grandi paesi" – si ammette, quindi, che una forma di autorità politica è opportuna anche se non si definisce il quadro istituzionale. Infine, si sostiene il primato del diritto internazionale per garantire pace, diritti umani e sviluppo economico per tutti ma non si riconosce che la realizzazione di questi valori dipende da adeguate politiche mondiali emanate da legittime istituzioni mondiali.

È importante ricordare, infine, che Cina e BRICS promuovono il multipolarismo per legittimare l'alternativa all'ordine attuale definito "egemonico". Anche in Occidente molti descrivono il multipolarismo come il sistema di ordine mondiale oggi spontaneamente emergente: il multipolarismo sarebbe l'esito dell'ascesa economica e dell'assertività di stati che polarizzano le relazioni internazionali a partire dalle regioni nelle quali sono collocati. In questa concezione, ogni stato emergente è un polo capace di attrarre altri stati e formare coalizioni sotto la sua guida. La coesistenza di più coalizioni starebbe quindi sostituendo il sistema di ordine mondiale esistente. Tuttavia, assumere che un ordine multipolare produca automaticamente un mondo più equo perché non è egemonico significa, da una parte, sottovalutare i limiti che l'interdipendenza economica pone alla pretesa autonomia dei paesi che aspirano al ruolo di poli; dall'altra, significa sostenere che il multipolarismo si sposi perfettamente con il multilateralismo sebbene gli stati che si pongono come poli e guide di coalizioni cercheranno privilegi decisionali nelle istituzioni multilaterali e quindi riprodurranno la condizione di incapsulamento dell'autorità oggi esistenti.

## 6. Considerazioni conclusive e prospettive

Il sistema di ordine mondiale creato dopo la Seconda guerra mondiale è un sistema politico costruito attorno all'autorità esercitata da istituzioni incaricate di gestire le politiche collettive verso problemi di raggio mondiale nei settori della finanza, del commercio e della sicurezza politico-territoriale degli stati. Nei primi due decenni, esso ha gestito le interazioni in questi settori con politiche comuni. Successivamente, l'ordine è stato conservato con aggiustamenti selettivi delle politiche ed evitando cambiamenti istituzionali. Nella finanza, il passaggio alla flessibilità dei cambi centrata sul dollaro ha preservato la crescita delle economie industriali più forti, scaricando i costi sugli stati con le economie più deboli. Nel commercio, le liberalizzazioni tariffarie concordate nei rounds del GATT hanno accresciuto l'interdipendenza tra le economie nazionali senza risolvere i problemi dei termini di scambio che hanno penalizzato i paesi in via di sviluppo. Nella sicurezza, le regole decisionali fondate sul veto dei cinque stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza hanno prodotto un'applicazione selettiva della sicurezza collettiva, rendendo il Consiglio inefficace in crisi acute e conducendo allo stallo in occasione della guerra in Ucraina e delle aggressioni americane rivolte ai cambiamenti di regime nei paesi aggrediti.

L'incapsulamento dell'autorità – permesso dalle regole decisionali di FMI e CdS-NU e dal predominio delle economie industriali fino a tutto il XX secolo nel GATT/OMC – ha consentito al sistema di attenuare i principali feedback destabilizzanti e di durare fino all'inizio della transizione. La mobilitazione del Movimento dei Non Allineati e del Gruppo dei Settantasette, la contestazione delle politiche del commercio e della finanza e la crescente incapacità del Consiglio di Sicurezza di agire

come fornitore universale di sicurezza riflettono, tuttavia, l'accumulo di feedback negativi. Le politiche mondiali della finanza e del commercio hanno persistito nel trascurare i mancati effetti redistributivi delle proprie politiche. Nel campo della sicurezza, l'autorità formalmente centralizzata è stata esercitata in modo contingente nei casi che coinvolgevano gli interessi dei membri permanenti. In sintesi, l'ordine è passato da aggiustamenti selettivi concordati tra i governi occidentali a un deficit crescente di legittimità al quale fanno ormai seguito contestazione istituzionale e aspettative di cambiamento del sistema.

Le istituzioni esistenti operano ancora ma la loro autorità è sfidata, aggirata o reinterpretata. Se il processo culminerà in una riforma negoziata o nell'emergere di un nuovo sistema dalla guerra dipenderà dalla capacità di ripristinare un funzionamento delle istituzioni di policy-making che consenta di assorbire feedback negativi e ricostruire legittimità nei domini interconnessi di finanza, commercio e sicurezza e, se considerato necessario e possibile, in altri domini di problemi collettivi finora lasciati fuori. La strategia duale dei principali paesi del Resto del mondo – accrescere capacità economiche e poi spingere per grandi aggiustamenti redistributivi nell'ordine – può offrire un percorso di trasformazione: non rovesciare direttamente la struttura istituzionale tramite scontro, ma alterare le condizioni che producono feedback negativo nel sistema. Se tali feedback saranno assorbiti – tramite riforme di diritti di voto e riallocazione di risorse – il sistema potrà adattarsi anziché rompersi violentemente come è accaduto nelle transizioni di ordine del passato. L'esito resta contingente sulla capacità delle istituzioni esistenti e degli stati di ricostituire la legittimità dell'autorità politica delle istituzioni cambiando il loro assetto decisionale.

---

## Abstract

*Questo studio individua i meccanismi che guidano la transizione dell'ordine mondiale contemporaneo. L'accumularsi di feedback negativi nelle politiche finanziarie, commerciali e di sicurezza globali ha ridotto la capacità di adattamento delle istituzioni e ha minato la legittimità dell'autorità politica e dell'ordine istituzionale. Poiché tale legittimità dipende in larga misura dal comportamento collettivo degli stati – ovvero dalle coalizioni – per comprendere l'evoluzione della transizione è necessario concentrarsi sulla riconfigurazione in atto delle coalizioni. Il processo decisionale multilaterale e la riconfigurazione delle coalizioni sono gli elementi chiave nella formazione del sistema contemporaneo e devono essere presi in considerazione anche quando si prevede la sostituzione dell'ordine mondiale.*

**Parole chiave:** teoria dell'ordine mondiale, sistemi complessi, autorità politica, istituzioni di policy-making, multilateralismo, coalizioni mondiali, finanza mondiale, commercio mondiale, sicurezza nazionale, realismo scientifico

\*

*This study identifies the mechanisms driving the transition of the contemporary world order. The accumulation of negative feedback regarding global financial, trade and security policies has diminished the adaptive capacity of institutions and eroded the legitimacy of political authority and the institutional order. As such legitimacy largely depends on the collective behaviour of states – that is, coalitions – to understand the development of the transition, it is necessary to focus on the ongoing reconfiguration of coalitions. Multilateral decision-making and the reconfiguration of coalitions are the key elements in forming the contemporary system, and must also be considered when anticipating the replacement of the world order.*

**Key words:** theory of world order, complex systems, political authority, policy-making institutions, multilateralism, global coalitions, world finance, world trade, national security, scientific realism