

me del governo unificato. E, anche se non v'è ragione di dubitare dei dati che Colomer produce alla fine del suo libro: 16% delle 64 democrazie con più di un milione di abitanti sono parlamentari con sistema elettorale maggioritario; 50% sono presidenziali o semi-presidenziali; e 34% sono parlamentari con rappresentanza proporzionale (p. 216), questo non significa necessariamente che le preferenze dell'elettore mediano siano tenute in maggior conto in una categoria di democrazie piuttosto che in un'altra. È più probabile che lo siano, ma vorremmo e dovremmo saperne di più sulla volontà e sull'abilità dei politici al governo di raggiungere con le loro decisioni l'elettore mediano e rapportarvisi comunque, a prescindere dalla provenienza del consenso dei vincitori. Questa osservazione critica nulla toglie ad un libro ben impostato, ben costruito, ben documentato e ben argomentato. Suggerisce soltanto che si può e probabilmente si deve andare oltre.

[Gianfranco Pasquino]

G. JOHN IKENBERRY, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001, pp. xvi-293, Isbn 0-691-05091-0.

Tradizionalmente legato, all'interno della letteratura internazionalista, al tema generale della cooperazione tra gli stati, l'istituzionalismo viene ora utilizzato per esaminare le basi dell'ordine internazionale. E se le prime riflessioni di taglio istituzionale (pensiamo qui soprattutto al lavoro di Robert O. Keohane) ponevano in secondo piano le dinamiche di potere tra gli stati, queste ora vengono invece poste al centro dell'analisi, nel tentativo di costruire uno schema teorico-interpretativo di più ampio respiro. G. John Ikenberry ha lavorato su questi temi per almeno un decennio, pubblicando una consistente messe di articoli nei quali ha via via messo a fuoco le sue idee. Il volume può quindi essere considerato il punto di arrivo delle riflessioni di uno studioso che, pur riconoscendosi in larga misura nella scuola istituzionalista, ha spesso denunciato le aporie e i limiti della versione funzionale dell'istituzionalismo.

La tesi centrale di Ikenberry riecheggia da vicino una delle idee del celebre libro di S. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven 1968; trad. it. Franco Angeli 1975): gli ordini sociali più stabili sono quelli nei quali i vari gruppi in gioco non sono impegnati in un continuo conflitto volto a dominarsi e a sfruttarsi a vicenda sulla base dei semplici rapporti di forza; un ordine stabile richiede che il potere sia istituzionalizzato, e quindi limitato e reso prevedibile nel suo esercizio. Molto spesso, all'indomani di una grande guerra, la potenza vittoriosa tenta di trasformare la posizione favorevole nella quale essa viene a trovarsi in un ordine stabile e durevole. Ciò viene

fatto cercando di vincere i timori che gli altri stati nutrono riguardo alla possibilità di essere dominati o abbandonati. Di qui l'ipotesi secondo la quale il carattere dell'ordine internazionale che si tenta di creare al termine di una grande guerra muta al mutare della capacità mostrate dagli stati, in primo luogo quelli più forti, di autolimitare la propria potenza e di assumere impegni sempre più credibili (p. 18).

Nel corso del passato mezzo secolo, l'adozione di strategie istituzionali e la diffusione della democrazia hanno creato un ordine all'interno del quale l'importanza delle asimmetrie di potere è risultata più modesta. Questo tipo di ordine viene chiamato da Ikenberry «costituzionale» (pp. 29-37) poiché è organizzato attorno a istituzioni politiche e giuridiche che agiscono per allocare diritti e per circoscrivere l'esercizio del potere. Qui, la posta in gioco della lotta politica è in certo modo limitata da procedure istituzionalizzate di partecipazione e di formazione delle decisioni, le quali specificano regole, diritti, e riducono le opzioni a disposizione dei detentori del potere. Anche se Ikenberry sottolinea che non si può parlare di un ordine costituzionale nel senso più pieno del termine nei rapporti tra gli stati, in quanto il sistema internazionale resta anarchico, tuttavia egli sostiene anche che se si possono creare istituzioni internazionali le quali limitano la libertà di azione degli stati, e se le strutture politiche nazionali permettono di «interiorizzare» gli impegni assunti con gli altri stati, allora si danno le condizioni per l'esistenza di un ordine contraddistinto da tratti più o meno marcati di costituzionalismo.

Perché la grande potenza vincitrice è disposta a accettare limiti al proprio potere? Perché, secondo Ikenberry, un arrangiamento istituzionale le permette di conservarlo con maggiore facilità, abbassando i costi di *enforcement* (la persuasione è meglio della costrizione pura e semplice), e le consente di rimanere al centro del sistema anche quando la sua parabola discendente è iniziata: le istituzioni, infatti, si radicano, si consolidano, e il prezzo di un loro mutamento si fa via via più alto. Quanto agli altri stati, essi hanno interesse ad accettare una sistemazione istituzionale perché senza di questa la contrattazione con lo stato leader sarebbe basata unicamente sui rapporti di forza; chi ha poi ragione di temere un disimpegno della grande potenza, vede nelle istituzioni internazionali uno strumento per garantirne la partecipazione alla gestione degli affari internazionali (pp. 53-61).

La volontà e la capacità degli stati di mettere in atto strategie istituzionali volte a creare questo tipo di ordine internazionale dipende da due variabili: la disparità in termini di potenza all'indomani della guerra e il tipo di regime politico interno degli stati coinvolti (pp. 72-79). Più grande la disparità di potenza, maggiore sarà il bisogno di assicurare gli altri stati, e quindi più grande anche l'incentivo a creare un ordine costruito sulle istituzioni. Inoltre, più grande la disparità di potenza, maggiore la disponibilità dello stato più forte a rinunciare a vantaggi immediati in cambio di un assetto durevole, e maggiore an-

che l'interesse dei più deboli nei confronti di una soluzione istituzionale che conferirà loro un qualche potere di interdizione riguardo alle politiche del più forte. Le democrazie, poi, sarebbero meglio attrezzate dei regimi non democratici per creare istituzioni vincolanti e assumere impegni credibili, grazie alla loro «trasparenza», al loro processo decisionale decentralizzato, e alla loro «accessibilità», la quale le renderebbe porose e permeabili alle pressioni da parte degli altri stati.

I tre casi storici scelti da Ikenberry per illustrare le sue tesi sono i tentativi di creare un nuovo ordine internazionale all'indomani delle guerre rivoluzionarie e napoleoniche e delle due guerre mondiali. Messi l'uno accanto all'altro, i tre casi mostrerebbero tutti tratti di logica istituzionale, in misura via via crescente; essi inoltre illustrano il modo in cui le disparità di potenza e la natura dei regimi politici interni influiscono sul risultato finale. Le condizioni migliori, come è facile capire, sono quelle che si presentano dopo il 1945, quando la potenza americana è incontrastata e la democrazia più diffusa. La natura del sistema politico americano e la creazione di istituzioni internazionali vincolanti hanno attenuato l'esercizio di potere nudo e crudo da parte statunitense e hanno convinto gli altri stati che Washington non era intenzionata né a dominarli né a abbandonarli. Ciò spiegherebbe anche la sopravvivenza dello stesso ordine all'indomani della guerra fredda: le istituzioni create nel corso dei passati decenni, a cominciare dalla Nato e dal Gatt/Organizzazione Mondiale del Commercio, si sono radicate saldamente nelle più ampie strutture politiche e sociali dei paesi che fanno parte di questo ordine, e solo una nuova grande guerra o un collasso economico mondiale potranno minarne le basi (pp. 246-256).

Come si è già osservato, il grande merito di Ikenberry è quello di andare oltre la variante funzionale dell'istituzionalismo per mettere l'accento sul ruolo giocato dalle istituzioni come strumenti di controllo politico. Porre al centro dell'analisi il potere, del resto, significa venire incontro ad alcune delle critiche cui la scuola istituzionalista era stata sottoposta nel passato decennio da parte di quella realista. Tuttavia, proprio perché Ikenberry ha scelto di muovere dal potere, le sue tesi sugli effetti delle istituzioni e della democrazia non sono del tutto convincenti. Per cominciare, l'ordine instaurato dopo il Congresso di Vienna, per quanto meno istituzionalizzato di quello che si è tentato di creare dopo la prima guerra mondiale, si è rivelato senza dubbio più stabile e duraturo di quest'ultimo, il che solleva qualche perplessità sul nesso tra stabilità e istituzioni. Il parallelismo tra ordine interno e ordine internazionale, che Ikenberry sviluppa attorno al concetto di «costituzionalismo», poi, risente delle note e ovvie differenze tra i due diversi ambiti. Neppure all'interno dello stato, in condizioni di piena legittimità, la legge può prescindere dall'uso della forza; le cose sono poi particolarmente complicate all'esterno, laddove l'uso della forza è subordinato alla volontà di una delle parti in causa, la quale vi farà ri-

corso solo se tale intervento sarà consono ai suoi interessi. Un ordine «costituzionale» richiede, nelle parole di Ikenberry, che non vi siano sconfitti permanenti. Per questo, la sua stabilità dipenderebbe dalla capacità delle istituzioni di limitare l'impatto, le ripercussioni e la crescita sistemica del potere del leader. Ma se i rapporti di forza sono fortemente sbilanciati, gli stati più deboli, soddisfatti o meno, non potranno che rimettersi ai desideri dello stato più forte. L'esistenza di istituzioni internazionali e il carattere democratico degli stati che fanno parte di quell'ordine possono celare, ma non modificare, questa legge eterna dei rapporti internazionali. Si ha, insomma, la sensazione che i semplici rapporti di forza possano spiegare molte cose dei vari tipi di ordine internazionale, e che il peso delle istituzioni e della democrazia sia molto più modesto di quanto sostenuto da Ikenberry.

Ciò conduce, infine, a un'ultima osservazione. Ikenberry insiste molto sui «sacrifici» compiuti dagli Stati Uniti per creare e mantenere un ordine internazionale basato sulle istituzioni, dal 1945 a oggi. Ora, se è vero che la semplice partecipazione a istituzioni internazionali comporta una serie di obblighi e di impegni che limitano, di fatto, la libertà di movimento di chi ne fa parte, occorre tuttavia chiedersi a che cosa ammonta, alla fin fine, questa autolimitazione della potenza americana, ovvero a che cosa di sostanziale gli Stati Uniti hanno rinunciato per mantenere un ordine che, nelle sue varie dimensioni finanziaria, commerciale e strategica, è sempre stato più o meno congruente con i loro interessi più importanti. E la persistenza dell'«ordine occidentale» dopo la guerra fredda, allora, è tutt'altro che un «rompicapo» per le teorie di tipo realista, come Ikenberry vorrebbe. Questo ordine semisecolare persiste perché persiste, e anzi si è accentuata, la sproporzione nei rapporti di forza tra gli Stati Uniti e gli altri stati, alleati compresi. Il consolidamento della Nato, nel corso degli anni '90, per esempio, non prova tanto l'autonomia o la vitalità delle istituzioni internazionali, come sostiene Ikenberry, ma piuttosto una accresciuta influenza degli Stati Uniti. Il che significa che le istituzioni internazionali sono in primo luogo create e mantenute dagli stati più forti per servire in primo luogo i loro interessi, come i realisti hanno spesso notato.

Questa interpretazione, del resto, coglie molto meglio quell'unilateralismo americano che si è via via accentuato nel corso dell'ultimo decennio. Ikenberry ne tratta rapidamente, nelle ultime pagine del libro (pp. 270-273), ammonendo i governanti statunitensi a non compiere l'errore di abbandonare la loro tradizionale strategia istituzionale. E se da un punto di vista prescrittivo si può anche essere d'accordo con lui, resta il fatto che Washington, soprattutto da quando si è trovata le mani più libere a seguito della scomparsa del rivale sovietico, non ha esitato a prendere iniziative contrarie agli impegni istituzionali che pure si era assunta, e che la natura democratica del sistema politico americano non sembra proprio avere inibito tali iniziative: si

pensi all'atteggiamento tenuto nei confronti degli accordi sulla tutela dell'ambiente, sul commercio commerciale, sul controllo degli armamenti. Insomma, proprio come la teoria realista lascia intendere, gli stati più forti usano le istituzioni internazionali, e interpretano il diritto internazionale, nei modi che meglio credono. Alla luce di queste osservazioni, il volume di Ikenberry è forse un po' troppo ottimista – o ingenuo; risultato paradossale, se si vuole, per un lavoro che pure fa del potere, e del controllo del potere, il suo tema centrale.

[*Marco Cesa*]

JORGE LANZARO (a cura di), *La «Segunda» Transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2000, pp. 381, Isbn 9974-2-0351-1, \$ 15.00.

Questo libro si compone di cinque lavori che ruotano intorno a un filo conduttore: la demistificazione della «saggezza convenzionale» riguardo alla politica uruguayana dell'ultimo ventennio. In modo preciso e puntuale, ciascuno degli articoli procede – con freddezza chirurgica – a smantellare le false certezze che gli osservatori e gli studiosi del «caso orientale» hanno mantenuto fino ad ora circa l'aumento della frammentazione politica, il blocco del sistema decisionale, la paralisi del governo e la bassa qualità delle politiche pubbliche. La cornice temporale di analisi è quella chiamata Seconda Transizione, definita come il ciclo di innovazione politica, di cambiamento dei partiti e di riforme strutturali che fa seguito alla transizione democratica e alle tendenze globali della fine del XX secolo. Risulta interessante osservare lo sviluppo della politica uruguayana perché è un piccolo paese latinoamericano che forse mostra maggiori similitudini con l'Italia riguardo al suo funzionamento consociativo, vociferante e, allo stesso tempo, altamente civilizzato.

Il primo capitolo, firmato da Jorge Lanzaro, costituisce una lunga e coerente discussione in difesa del presidenzialismo uruguayano. Il coordinatore propone, in uno scritto che copre la prima metà del libro, una tipologia di presidenzialismo più raffinata di quella tradizionale nella letteratura anglosassone. Sulle orme di Mainwaring, Shugart e Carey, ma anche di Lijphart, il governo presidenziale è suddiviso in due tipi ideali: maggioritario e pluralista. Il caso uruguayano si identifica chiaramente con il secondo, a differenza delle altre democrazie della regione. Nel caso orientale, il livello di consociativismo si manifesta chiaramente nella pratica della «coparticipación», termine uruguayano il cui equivalente italiano sarebbe *lottizzazione* e che implica l'attribuzione di incarichi alla opposizione presso agenzie o settori statali. La argomentazione di Lanzaro è in linea con le ricerche più recenti sul tema, per tanto la